DOCUMENT RESUME

ED 154 719 HE 010 017

TITLE A Statement by Canadian Authorities for the OECD Appraisal of Country Educational Policy Reviews.
INSTITUTION Canadian Council of Ministers of Education, Toronto (Ontario).
PUB DATE Jan 78
NOTE 67p.
AVAILABLE FROM Council of Ministers of Education, Canada, 252 Bloor Street West, Suite S500, Toronto, Ontario M5S 1V5

EDRS PRICE MF-$0.83 HC-$3.50 Plus Postage.
DESCRIPTORS Access to Education; *Educational Policy; *Foreign Countries; Governance; Growth Patterns; *Higher Education; National Programs; *Policy Formation; *Trend Analysis
IDENTIFIERS *Canada

ABSTRACT

An appraisal of the Country Educational Policy Reviews conducted during November 1973 to December 1975, is presented. The Internal Report, the substance of which is embodied in five regional reports from the Atlantic, Quebec, Ontario, Western, and Federal regions, is summarized. The problems and issues in Canadian education identified in the External Examination and Report are listed. The impact of the review on national policy planning is discussed, including features of the report that evoked negative responses, and developments congruent with but not necessarily related to the report. General comments on the review process are also provided. (SPG)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

A Statement by Canadian Authorities for the OECD Appraisal of Country Educational Policy Reviews

ED154719

U S DEPARTMENT OF HEALTH
EDUCATION & WELFARE
NATIONAL INSTITUTE OF
EDUCATION

THIS DOCUMENT HAS BEEN REPRODUCED EXACTLY AS RECEIVED FROM THE PERSON OR ORGANIZATION ORIGINATING IT. POINTS OF VIEW OR OPINIONS STATED DO NOT NECESSARILY REPRESENT OFFICIAL NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION POSITION OR POLICY

HE010017

Prepared by the Council of Ministers of Education, Canada
in collaboration with the Government of Canada January 1978

A Statement by Canadian Authorities for the OECD Appraisal of Country Educational Policy Reviews

The preparation and the publication of this report have been made possible through the financial assistance of the Department of External Affairs and that of the provincial departments responsible for education through the Council of Ministers of Education, Canada.

Prepared by the Council of Ministers of Education, Canada
in collaboration with the Government of Canada January 1978

This report may be quoted freely provided that the source is identified and credit is given to the Council of Ministers of Education, Canada and the Government of Canada.

Single copies of this report (in English or French) are available free of charge while supplies last from:

Council of Ministers of Education, Canada,
252 Bloor Street West, Suite S500,
Toronto, Ontario M5S 1V5

or

Education Support Branch,
Department of the Secretary of State,
Ottawa, Ontario K1A 0M5

Printed in Canada

Contents

Introduction 1

I. BACKGROUND TO THE REVIEW AND ITS MAIN THEME 2

II. MAIN TRENDS, ISSUES AND PROBLEMS IDENTIFIED BY THE REVIEW 3

a) Internal Phase 3

Atlantic Region 4
Quebec Region 5
Ontario Region 6
Western Region 7
Federal Region 8

b) External Phase 8

III. IMPACT OF THE REVIEW ON NATIONAL POLICY PLANNING 11

a) Events Related to the Review and External Report 12

b) Features of the Report which Evoked Negative Responses ... 14

c) Developments Congruent with but not Necessarily Related to the Report 16

IV. GENERAL COMMENTS ON THE REVIEW PROCESS 25

Basic Planning of the Review 25

a) Role of OECD 27

b) Role of the External Examiners 27

c) Role of the Country 28

Summary 29

Introduction

1. The Government of Canada (federal government) and the Council of Ministers of Education, Canada, welcome the invitation of OECD to participate in its proposal for an Appraisal of Country Educational Policy Reviews based upon experience of the past decade.

2. For purposes of a perspective concerning education in Canada, it is necessary to bear in mind that under the British North America Act education is under the jurisdiction of the respective governments of each of the ten provinces. The federal government is responsible for education in the two northern territories and for the education of native peoples. Educational developments are therefore predicated on the constitutional reality that Canada has a multiplicity of unique and distinct systems of education.

3. Within this general constitutional framework there are commonly shared educational goals. The most important of these is the principle of equality of educational opportunity, and in their respective jurisdictions, educational authorities are firmly committed to the democratization of education with a view to ensuring that every individual, irrespective of location and personal circumstance, has equal access to the public education system.

4. The federal government shares the concerns of the provinces that Canadians be provided with maximum opportunity to continue their education beyond the basic elementary and secondary years, and has developed many programs in support of that objective. In its own areas of immediate responsibility, the federal government plans emphasis on the expansion of educational services for the native population, the Indians and Inuit, with the object of fostering the linguistic, cultural and social traditions and aspirations of these people as well as development of appropriate vocational skills.

5. The statement and observations which follow are necessarily limited to the period during which the Canadian Review was conducted, November 1973 to December 1975, and to the subsequent one and a half years since the Examiners' Report was generally available to the interested public in Canada.

6. The Examiners' Report attracted widespread initial interest among educational authorities, educational organizations, educational journals, and the public media across Canada. Observations with regard to impact of the Review must, however, be generally viewed in the light of events and developments of the rather short time-span of the past one and a half years, and therefore are not necessarily reflective of the longer-range results which may unfold in the future.

BACKGROUND TO THE REVIEW AND ITS MAIN THEME

7. The Canadian Review, coordinated by the Council of Ministers of Education in cooperation with the Government of Canada, was perceived to have two central purposes: first, to provide a focus for an internal review of overall educational policies by Canadian educational authorities, and second, to contribute to the general fund of information assembled and disseminated by OECD through its program of country reviews.

8. The Canadian Review was designed to view the educational scene from a global perspective rather than in terms of limited themes. This approach is indicated in its statement of objectives:

(a) to furnish to OECD and its member states insights into Canadian educational developments and educational policies in a type of federal state which is unique among those member states.

(b) to subject provincial, regional and national policies to external review and criticism - a part of the role of OECD.

(c) to develop a document which would be in essence a study of the status of education in Canada. This document would comprise five regional studies, together with such inter-regional studies and any other general statement which might in due course be decided upon by the national coordinating committee.

(d) to promote internal study and analysis of educational developments and policies in a regional context and in terms of areas of common interest to the provinces of a region.

(e) to identify areas for longer-range planning to which individual ministries, ministries of a region or the Council of Ministers may wish to address themselves in the interests of provincial planning and/or interprovincial planning and cooperation.

9. In adopting this approach to theme and purposes, Canadian expectations were predicated on the extent to which the stated objectives would be achieved, in part by the results of the inward look and self-examination which would constitute the Internal Review, and in part by what might be anticipated as outcomes of the External Examination and Report. It may be useful to note that, although interprovincial studies on a variety of specific themes have been undertaken from time to time during the past quarter century, this was the first occasion in the history of Canadian education that educational authorities in all parts of the country had embarked on a fully coordinated general review.

10. If, as in most studies, the results of a review can only be identified in the first instance at its completion, there was at least a lively hope that both of the major phases of the OECD Review would yield knowledge, understanding and information which would be relevant to the Canadian participants and to educational authorities individually and collectively.

II. MAIN TRENDS, ISSUES AND PROBLEMS IDENTIFIED BY THE REVIEW

a) Internal Phase

11. At the commencement of the Review late in 1973, Canadian education had just emerged from a period of extensive expansion in all sectors from elementary to post-secondary. After the years of depression and war from the 1930's to the mid-1940's, education was caught up in the era of expansionism and economic development which marked the 1950's and 1960's, years

of rising enrolments and vastly greater demands for a wide variety of educational services at all levels of the system. By 1973, enrolments had tended to stabilize, and at the elementary level, to decline. At the same time expenditures continued to increase, if not at the same rate as in earlier years, at a rate which was the cause of growing concern to governments and the public generally. The early 1970's therefore indicated the onset of a period of consolidation, evaluation, and reflection concerning new directions for future development of the educational enterprise as a whole.

12. Despite the expanse and geographical variety of the country as well as the demographic and economic diversities of its several regions, most provinces shared much the same concerns with regard to educational development. In 1973, there was common concern over the changing enrolment patterns, the cost of education, the qualitative aspects of education, gaps and under-developed features of various components of the system such as education of the handicapped, the native population, and pre-school children. This was a time also when discussion of issues and priorities tended increasingly to come to a focus in questions concerning future growth and development.

13. The Internal Report, the substance of which is embodied in five regional reports, reflected in varying degrees these general issues and also referred to concerns of particular interest in the regions, the main features of which are summarized in the following paragraphs.

Atlantic Region

14. General expansion of the school systems and demand for more and better services had placed extreme pressures on the resources of local school authorities and therefore tended to require increasing financial intervention of provincial governments. Major dependence on provincial grants inevitably produced tendencies to centralization of financing, while at the same time local governments found it necessary in economic terms to centralize the schools. Because traditional concepts of local autonomy had to give way to these realities of changing times, the provinces were confronted with issues of centralization versus decentralization and with lively concerns for evolving new accommodations to preserve democratic control of the schools.

15. As elsewhere, post-secondary education grew to require vast resources for its development and maintenance in an area long dedicated to the values of a university education. Post-secondary technical institutions came on the scene to offer alternative routes for the further education of youth and adults, primarily in vocational pursuits which were in greater demand than the more general education of the universities. With relatively scarce resources, the concern of authorities was reflected in efforts to cooperate interprovincially in the rationalization of post-secondary components of provincial institutions and services and in attempts to evolve a reasonable and realistic balance between universities and other technical and vocational institutions.

16. A third area of concern related to societal expectations of the schools. Rapid changes in the size and location of schools, curricular and pedagogical innovations, complex administrative machinery and school transportation tended to separate the public from direct contact with its schools. Both the educational authorities and the public generally were increasingly aware of this gap and of some uncertainty in the working relationships and respective expectations of the people and their schools.

17. Improved qualifications of teachers, recognized as an essential ingredient for advancing the qualitative aspects of education, brought with them increasing professionalization and a new awareness in teachers of their role in influencing the development of the school system. This relatively new dimension in the realm of educational policy-making and planning, particularly in the internal operations of the schools had come to necessitate new forms of communication and adjustments in the roles of public authorities and the public generally, not always without some strains concerning issues of authority and responsibility for control and management of the schools.

Quebec Region

18. Quebec's school system entered an era of major reform in the mid-1960's. This was based on the central concept of democratization of education under three guiding principles:

(i) to make educational facilities more accessible.

(ii) to adapt these facilities to the plans and needs of the individual and the community.

(iii) to encourage individual participation in determining the direction education should take.

19. At the commencement of the Internal Review, Quebec, like the other provinces, had experienced several years of expansion in all sectors of its educational system, with the same problems attendant upon rapid growth and rising costs. At the same time, several areas of development provided a special focus for consideration of future directions.

20. First, the rapidity of reforms had tended to alter traditional roles of the provincial and local authorities, generally characterized by greater intervention, especially in financing, by the province. A major priority at this point was to evolve a redistribution of educational responsibilities and a new approach to questions of centralization versus decentralization.

21. A second priority, also related to the principle of democratization, was to improve the educational environment. This objective implied a "humanization" of the school, the provision of improved working conditions and better interrelationships among all groups involved with the functions and management of the schools, including parents and pupils.

22. Other priorities included concerns over the nature of modifications of educational programs and structures, language teaching, flexibility and improved utilization of educational technology and human resources, the latter with a special emphasis on training and up-grading of teachers.

23. To sum up, Quebec placed great emphasis on the individual and on the role and resources of the community in relation to the shaping of the schools and their output in terms of services to youth and adults.

Ontario Region

24. The Ontario Report cited a number of issues, largely shared by all provinces, which illustrate the problem of searching for "future directions" for a future which is not yet here and can only be viewed in the retrospect of history. Portents of change, while often debatable, tend to find a focus in questions on issues such as the following:

(i) the extent to which educational advancement may continue to rely on an institutional framework which is a traditional characteristic of Canadian education.

(ii) whether the present challenge of the "work ethic" may run its course and, combined with the current questioning of the ideals of the consumer society and disillusionment with the "system," may cause a resurgence of interest in more simple living and introspective ideals.

(iii) whether the differences in concepts of "learning" and "education" will continue to widen and whether the conventional attitudes toward academic and technical-vocational education can be bridged.

(iv) the extent to which democratic processes can realistically intervene to rationalize contending forces among institutions, programs, and administrative structures.

(v) the problem of reducing disparities of equality of educational opportunities in a very large province with wide variations in population density.

(vi) the needs of the increasingly diverse multicultural community in the light of maintaining an awareness of both cultural and language traditions.

(vii) the need for "Canadian" learning materials.

(viii) the need for a coordinated dissemination of research.

(ix) the need for development of a high level of management skills in local administrative units.

(x) the nature and scope of early childhood education, special education, and recurrent education.

(xi) problems associated with native education, especially high drop-out rates even where extensive facilities and programs are available.

(xii) school-community relationships.

Western Region

25. Although younger than other parts of Canada, the Western Region experienced a phenomenal expansion of education, particularly in the post-war period. In less than three decades, its semi-pioneer types of institutions, its small schools and simple educational structures had been replaced by systems which reflected not only a strong public commitment to education but also a dramatic shift in structure, programs, administration, and financing.

26. By the early 1970's there were indications of growing concerns over the rapidity of change, the steadily rising costs and for assessment of the productivity of the system in qualitative terms. With some relaxation of pressures to meet demands of rising enrolment, there was a noticeable tendency among educational authorities and the public to pause for reflection and evaluation, and to re-examine the bases of current developments and the direction of future change.

27. In its Report, the Western Region identified its immediate and longer-range concerns primarily in terms of planning and goals which might better ensure that the next stages of evolution of the educational system would be future-oriented, more democratically conceived and managed, and shaped to the needs of individuals irrespective of local circumstances, personal attributes, age or other conditions. The Western Region therefore emphasized issues which related to redefinition of educational goals or purposes, gaps and under-developed components of the school system, and to assessment of the educational output of the schools.

28. Among areas seen to require further attention and development were early childhood education, native education, education of the handicapped, recurrent education, and educational governance. Likewise, as in other provinces, educational authorities revealed their concern for democratization of education and for evolving new accommodations by which the public could relate more meaningfully and influentially to its schools and take part in shaping their future evolution.

Federal Region

29. Although its direct responsibilities in general education are primarily related to the Northwest and Yukon Territories and to the native peoples, the federal government is responsible for a large number of financial support programs. These programs, which relate almost exclusively to the post-secondary sector, include fiscal transfers to the provinces, aid to research, official language programs, and student loans and scholarships. The federal government also operates statistics and cultural programs bearing on education. Federal expenditures on all programs cited account for more than 20% of Canada's total expenditures on education.

30. In the light of the substantial financial contribution to education that is made through a wide variety of federal departments and agencies, the Government of Canada Report emphasized the importance of strategies for coordinating its efforts and for collaboration with the provinces. Other specific concerns of the federal government included its overall role with respect to manpower development in the national interest, to reducing the impact of regional disparities, to supporting measures designed to improve equality of access to education, and to its responsibilities with regard to the native population.

31. To sum up, the several regions perceived the Review as an opportunity for self-examination in terms of the broad scope of Canadian education, but primarily in the context of jurisdictional mandates and responsibilities. Although all regions shared much in common, both in development and in emerging issues and priorities, each tended to reflect an individuality which is the product in part of history and geographical diversity, and in part of a variety of economic and social factors and circumstances.

b) External Phase

32. The External Examination and Report reflect a basically national approach to consideration of trends, issues and problems, with but occasional references to the diversity of elements involved in Canadian education which are in part due to the fact of provincial constitutional responsibility in education, and in part to the broad expanse and diverse circumstances of

geography, demography, and the economy with respect to the several regions of the country. The Report therefore provided a different dimension and perspective for viewing the educational scene in Canada. It noted that the country had reached the end of an era of expansionism marked by higher expectations, widespread experimentation and "perhaps over-idealized hopes for the social transformations" which education could bring about. Canadian education was perceived to be at a juncture where Canadians were confronted with the need for recognizing "realistic limitations of education" and where education needed to relate more closely to social policies. The Examiners therefore viewed the present situation in terms of treatment in the context of "larger political and social concerns". This thesis was elaborated in such specific areas as inter-government relations, participation in policy-making processes, participation of minorities, development of biculturalism and "the role of education in the development of a national culture alongside the development of a national economy".

33. In this general context and national frame of reference, the Examiners identified problems and issues in Canadian education as follows:

(i) a contention that the schools were not providing under-privileged groups with equality of opportunities. Questions were posed as to what changes could be made, how, and at what cost.

(ii) the unresolved role of the school with respect to the "status of manual work". It was inferred that the schools were contributing to, or at least not doing much to eliminate, the social stratification in and among schools which results in the rejection of socially under-privileged children. The central issue was seen to be one of evolving a "new humanism" in education which would encompass manual work, the fine and liberal arts and technology and science, bringing these together into a "new synthesis".

(iii) concerns for educational opportunities for handicapped children. In the view of the Examiners, this aspect of education was being "grievously neglected".

(iv) concerns for the quality of education and the means of its accomplishment. Current discussion, as seen by the Examiners, centred on the concern of the public over the high cost of education in relation to educational returns. The Examiners implied that, while high cost is in part necessarily attributable to the Canadian emphasis on equality of access, the more critical determinations of purpose remain yet to be made with respect to what constitutes quality in terms of what the school is and does.

(v) the seemingly uncertain relationships of the school to the community, and coupled with this the question of local involvement in decision-making. The Examiners sensed that there were questions regarding the role of the school as a focus for cultural development and as a base for adult education. In the area of decision-making they held that local involvement should be viewed in a wider frame of reference than centralization and decentralization of authority between provincial and local governments.

(vi) the seeming absence of stated goals for education in terms of the national interest. The Report suggested that the time had passed when Canadian education could continue to rely for its future development upon goal-setting which had no definitive national connotations. "The sooner a workable path toward stating definite goals is found, the sooner acceptable criteria for making reform decisions will be discovered, and the better the prospects will be for the further development of the Canadian education system."

34. The External Report generally reflected an impression that Canadian education had reached a point in its evolution where governments and the public alike were concerned over the future directions that evolution should take. Although recognizing that the massive changes and heavy financial commitments of recent decades had been willingly and even enthusiastically supported by the public and their governments, the Report refers to evidence that this enthusiasm had become somewhat "muted" and that there was a preoccupation with the discovery of new answers to the challenges of the future.

35. In summary, the Review was perceived in Canada as an instrument for a global examination of the status of educational development in the country in the context of prevailing educational policies. It was not intended as a means for in-depth treatment of specific issues or problems, although it was expected that it would identify and define issues which might be critical considerations in future planning and decision-making.

III. IMPACT OF THE REVIEW ON NATIONAL POLICY PLANNING

36. As noted earlier, an assessment at this time of the impact of the Review must of necessity be limited to developments of the past four years, about half of which were devoted to activities of the Review itself, and the other half to responses subsequent to publication of the Internal and External Reports. The observations which follow are therefore in part tentative assessments, but given in the belief that they are indicators not only of recent events and trends but also of portents of longer-range possibilities.

37. It is generally conceded that the activities involved in preparation of the Internal Report (six volumes), described by the Examiners as a "landmark in OECD country review preparation," provided a unique opportunity - and necessity - for extensive research, studies, investigations and analyses concerning various aspects of the educational systems of Canada. These were conducted in part in the individual provinces, in part in and by the five regions which prepared individual documents, and involved all government levels, fully coordinated at the national level by the Council of Ministers of Education in liaison with the Government of Canada. This phase of the Review therefore provided the competent and responsible authorities the means to share knowledge and understanding and to consider elements of common interest and concern for the present and future of education in the provinces and the country as a whole. Undoubtedly these processes in themselves, both at the provincial and federal levels, provided the motivation for localized activities which benefited from the stimulus of the overall Review. In its turn the External Review provided an opportunity, first, for some public expression during the month-long visit of the OECD Examiners, and second, for assessment by the Examiners in their Report of the state of education and of its strengths and weaknesses.

38. It should be noted that the Internal Report addressed itself to educational matters and issues on the basis of the constitutional responsibility for education, and that the External Report was cast in the basic perspective of education as a national concern. This difference in perspectives has added a new dimension to the discussion and debate, the results of which may become more apparent in terms of impact in the next few years.

39. Because it is often impossible to distinguish between cause and effect relationships, and by reason of the fact that many aspects of educational development are frequently in a state of flux, it is considered impracticable to try to define the impact of the Review under a very precise definition. The comments which follow are therefore set out in broad terms of:

(a) events related to the Review and External Report.

(b) features of the External Report which evoked explicit or implicit negative responses.

(c) developments congruent with, but not necessarily related to, the External Report.

40. As a general observation, there is little evidence to indicate that the Review has yet had noticeable direct impact on educational policy changes in the individual regions. The interest and response of country-wide non-government organizations concerned with education was almost immediate and has been reflected in considerable discussion activity in conferences and other meetings. Among features of the External Report which attracted the particular attention of these organizations were its treatment of issues of national goals, gaps and under-developed areas of educational services, educational governance, and quality of education. Federal and provincial governments, preoccupied with the on-going processes of educational affairs, have judged it prudent to take time to consider the Report at greater length and depth, and in the meantime to encourage public discussion and reaction, some or all of which may be influential in shaping the longer-range impact of the Review. However, the following summary will exemplify the range of events and activities which are believed to have either an explicit or implicit relationship with the Review.

(a) Events Related to the Review and External Report

41. In 1976 the Council of Ministers of Education invited twenty interested country-wide non-government organizations to submit their views concerning dimensions of the External Report which have national implications. Those which replied gave particular prominence to the importance of the themes of national goals and of a forum for country-wide and continuing dialogue concerning educational objectives, issues and policies. The same groups indicated their concurrence with recommendations concerning improved educational opportunities for handicapped children and native peoples

and with respect to an improvement of the status and quality of technical-vocational education.

42. Several national organizations featured discussion of the Report at conventions or conferences in 1976. Among these were:

- . the Canadian Education Association
- . the Canadian Society for the Study of Education
- . the Canadian Commission for Unesco
- . the Canadian Association for Adult Education
- . the Canadian College of Teachers.

Major conferences under auspices of the Canadian School Trustees' Association and the Canadian Teachers' Federation will be held in mid-1978, each based in large part on the Examiners' Report and its recommendations.

43. At the provincial level, the Quebec Ministry of Education invited twenty-five provincial educational organizations to examine the Report and offer their views on its contents. Formal responses to date have been limited. Similar initiatives in some other provinces appear to have elicited a somewhat similar reaction. It is of some interest to note that a number of non-government organizations quote from the Report in support of some aspects of their regular submissions and briefs to provincial and federal authorities.

44. The Council of Ministers of Education has initiated discussions with national associations involved or interested in education, with a view to promoting periodic informal consultations concerning issues and services at all levels of the educational system. The first such meeting was held in June 1977, with seven organizations representing the elementary, secondary and post-secondary sectors of education.

45. Consultation has been undertaken at the joint initiative of the Council of Ministers of Education and the federal government with respect to procedures for establishing an improved interface between the Council and federal ministries in discussion of educational policies of the provinces in relation to federal programs.

(b) Features of Report which Evoked Negative Responses

46. A few features of the Report appear to have elicited a distinctly negative response, and in terms of impact may be said to have produced a reaffirmation of positions on some issues which are at variance with the recommendations of the Report. For example:

(i) The proposal for the establishment of a National Council for the Development of French Culture was not seen as having any useful role in terms of Canadian objectives, particularly in the area of bilingualism. Although the relationship of language development and bilingualism with cultural development is recognized both federally and provincially, the view is widely held that this is more appropriately the subject of federal-provincial consultation and cooperation through existing agencies and programs of the two levels of government, particularly in the area of languages.

(ii) Full involvement of the federal government in the affairs of the Council of Ministers of Education is impractical since, by definition, the Council is an organization of provincial ministers of education who are constitutionally responsible for education within their respective provinces. A more acceptable and mutually beneficial approach therefore is to cultivate working procedures and arrangements which provide for collaboration with the federal government in respect of matters of common concern. A recent example of this is the Federal-Provincial Working Group on Student Assistance.

(iii) The interpretation given to the role of local school boards, the inference of which is that as presently constituted these authorities do not contribute to the democratization of education, appears to be based upon a misunderstanding of local school governance. The "models" mentioned in the Report, probably more typically European in concept, differ considerably from the North American traditions of democratic controls in education. The Report appears to place an undue emphasis on local government in the context of debate concerning centralization versus decentralization. The effect of this is to obscure the fact that under the legislation within which local school boards function, there is substantial authority to influence local programs and priorities and manage the services provided at that level.

(iv) The impression is created by the Report that the concept of centres of excellence and the provision of broad opportunities are necessarily in conflict. The fact that many institutions have adapted their roles to give access to a much larger and varied constituency of students does not in itself detract from, or imply any lessening of, the traditional objective of institutions to maintain program features which earn them

the status of centres of excellence in selected fields of study. Contention to the contrary is unsupported by the evidence and it is acknowledged throughout the country that traditional centres of excellence not only continue to be so regarded but have been augmented by others in the newer institutions of the past two decades. This trend has been enhanced and given encouragement through rationalization of some facilities and programs under inter-institutional and inter-government initiatives. Canadians do not at this point in time, regard the concepts of a more egalitarian type of institution and of centres of excellence as necessarily in conflict.

(v) Although Canadian authorities appreciate the importance attached by the Examiners to educational goals, the inference that the Canadian educational system is virtually rudderless in that respect, especially in terms of national goals, is viewed as a misinterpretation of the historical evolution of the schools and the present situation. It is felt that the Examiners did not fully appreciate the realities of Canadian federalism, or indeed that the constitutional structure in Canada with respect to education has functioned in a manner reasonably acceptable to Canadians for over a century.

Neither the fact that there is no exact parallel elsewhere nor the preoccupation with unitary models and insistence on statements of national objectives strike a positive note or response on the part of provincial authorities. The Report implies that there is no formal reference to "Canadian" education and that it is therefore a collection of disparate and unrelated systems. Superficially this may appear to be the case. However, an examination in moderate depth reveals a large measure of commonality of objectives, of structures, and of educational programs and services among the unique and distinct provincial systems, and that interventions through support programs of the federal government are based on goals which are shared by both levels of government. That this is the case without the benefit of prescription or direction at the national level does not alter the fact that the system has functioned and continues to function, perhaps not as tidily as in a unitary state, but in a manner generally supported by most Canadians.

These observations are not intended to downgrade the importance of goals in education and of goal-oriented planning and decision-making. Despite the negative tone of the Report in this regard, it seems likely that Canadian authorities at all three levels of government will re-examine the issues involved with goal-setting and intensify their efforts to refine present strategies toward the end of strengthening this feature of educational policy-making, with the interests of the country as much in mind as the interests of the provincial and local authorities, for as the Report notes, the rights of a citizen to education apply irrespective of place of residence.

(c) Developments Congruent with but not Necessarily Related to the Report

47. Given the on-going processes of the educational system and the nature of issues, problems, policies and priorities which are part and parcel of the evolving face of education, many features of the External Report touch on events in progress, shading into or overlapping the period of the Review, but may be seen to influence in varying degrees the nature and direction of those events. While attribution in this regard may be somewhat speculative and many of such events would have proceeded in any case, the External Report may have been a positive contributing factor. There follows a description of recent events which fall into this category.

(i) The Report suggests an impression that Canadian education is not exposed to political debate. Although this impression may be valid in terms of partisan politics, there is some evidence of increasing debate in provincial legislatures in recent years, probably as a result of growing concern over continued rising costs of education. In connection with forums for discussion of education at the political level, it is of interest to note that at a recent session of the Provincial Legislature of Alberta, the members of that Assembly discussed and debated two matters of current interest in that province: goals of education and the effect of non-compulsory examinations in Grade XII (the end of secondary school). This discussion was not motivated by partisan attempts to "score political points," but by the intent to examine the pros and cons of these issues and to elicit views which may influence future planning and policies. Other current examples of efforts to promote widespread public participation in discussion of educational issues include the procedures adopted in Quebec for public discussion of its Green Paper on Elementary and Secondary Education, and Saskatchewan's two-year series of studies, public hearings and public discussion of its White Paper on School Law.

(ii) The emphasis of the Report on equality of educational opportunities was timely and may well have helped to intensify on-going efforts to achieve that goal in all the provinces. As an example of this, Quebec has implemented policies that were under formation in early stages of the Review, by which access to educational services in the lower socio-economic milieu is enhanced. Other illustrations of somewhat similar intent are reflected in Alberta's accelerated program of school grants to small schools, and Prince Edward Island's Kindergarten Feasibility Study. At the federal level, the maximum loans available under the Canada Student Loans Plan have been increased.

(iii) Although issues concerning quality of education are by no means new, there has been a renewed emphasis on discussion and policies aimed at assessment of educational standards, identification of problems related to the outcomes of educational programs in terms of curriculum, evaluation and public expectations. For example, ministries of education in very recent years have had to contend with what is usually referred to as the "back to the basics" movement, and also with growing public demand for higher standards of achievement and clearer identification of specific curriculum objectives.

In another context, but a clearly related area, the Canadian Education Association undertook a Review of Evaluation Procedures in Canada. New Brunswick and several other provinces are engaged in studies of evaluation of the outcomes of education. British Columbia has developed and implemented the Provincial Learning Assessment Program, a five-year program to assess learning in selected subjects at specific grade levels each year. These trends are further indicated in a new emphasis on the role of educational supervision and strategies to define and maintain "quality control" in education. The Report has undoubtedly provided at least some elements of a new philosophical dimension to these considerations.

(iv) The accelerating emphasis on special education has continued, with new thrusts aimed at policies embracing a much wider range of exceptionality in children. Indications of the latter are apparent from new programs of financial support and elaboration of school law with respect to access to such programs. To illustrate, Ontario is increasing its emphasis on special education needs at the secondary school level and on early identification of learning disabilities in children entering the primary division. It is noted also that the Council of Ministers of Education has undertaken a Study on Definitions of Exceptionality as a contribution to the efforts of provincial authorities in planning their strategies of policy development.

The Report attracted a great deal of attention from national and provincial organizations interested in education of the handicapped. It is of interest to note that the Canadian Association for Children with Learning Disabilities held its first national convention in 1977. Another development of particular interest is that of the establishment of the Atlantic Provinces Special Education Authority in 1975 to coordinate development of educational services for the handicapped in that region. The Authority recently approved the construction of a new facility for the education of the blind in Nova Scotia to service the needs of the Atlantic provinces.

(v) Native education, the subject of very considerable change in recent years, has continued to receive a high priority by federal and provincial governments, the federal authorities being responsible for the education of Inuit and registered Indians. The principal feature of current developments is a renewed attempt to relate native education more effectively to native aspirations, essentially through policies by which the native people may assume greater authority and responsibility for the control and management of their schools.

Initiatives in relation to education for Canadian registered Indians by the federal government are based on two overriding objectives:

- to assist the Indian people in strenghtening their cultural identity; and
- to promote educational activities which are Indian in objectives, design, structure.

Activities of the past two years toward these objectives are reflected in the priorities given to revisions of the Indian Act, development of a new mandate for cultural education, native language development, an expanded band training program, and a review of provisions for the training of native teachers. At the post-secondary level a new program of assistance, presently being implemented will enable Indian and Inuit students whose ability and motivation permit to pursue higher education up to and including the doctoral level, irrespective of personal financial circumstances, or residence. Their studies may be taken in any of the colleges, universities or other post-secondary institutions. In this connection, recent developments include the establishment of an accredited Indian community college and an Indian college federated with a university, both in Saskatchewan.

Possible revisions of the Indian Act with respect to education, already under extensive discussion with native people, contemplate provisions by which Indian parents will, through their band councils, be able to exercise full control over the education of their children. The objective is to empower Indian people to control and manage their educational affairs with respect to elementary and secondary education, through their own organizational structures, in a manner comparable with the powers and responsibilities of Canadian school boards.

In the past few years, Canada's native peoples have moved in the direction of assuming greater control of their own system of education. For example, the 1975 agreement, which led native people to cede their rights over the territories required by the province of Quebec for the construction of the James Bay hydro-electric complex,

made provision for certain dispositions concerning education. In this context, legislation setting up Kativik (Inuit) and Cree (Indian) school boards is about to be enacted by the province of Quebec.

(vi) Language education and language of instruction have been important matters of public interest and policies, particularly in the past decade, but public discussion has given these issues a much higher priority in the past two years. The Examiners tended to focus their main attention on the issue of bilingualism in the context of Canada's two official languages, English and French, and noted that despite "some grave problems" that "may not be solved very well,... Canada is solving them better than most countries". All levels of government are continuing their efforts to evolve better solutions, solutions which reflect the realities and aspirations of Canadians wherever they live and as the citizens of a country.

Current trends in the search for solutions are reflected in the following recent developments:

- re-examination by provincial ministries of education of their current policies concerning

  . English and French as languages of instruction and as second languages

  . languages other than English or French as languages of instruction

  . second language instruction in other minority languages.

- the provincial premiers, at their Annual Conference in August 1977, requested the Council of Ministers of Education to "review the state of minority language education in each province". The Council is currently engaged in this review and will report its findings early in 1978.

- matters pertaining to renegotiation of present federal-provincial agreements with respect to bilingualism in education are currently being discussed by the Council of Ministers of Education and the federal Secretary of State. In this context, program objectives and implementation processes are under review.

(vii) Although the interpretation of issues of centralization versus decentralization contained in the Report are at variance with Canadian views and practice, that feature of the Report has been noted with considerable interest, and has undoubtedly attracted attention and influenced recent discussions in the provinces concerning the effects of decentralization in its Canadian connotation on educational standards and quality of education.

(viii) The trend toward development of regional interprovincial organizations of education ministries, already in progress during the Review, has continued as exemplified by the recent establishment of the Educational Sub-Committee of the Council of Maritime Premiers, the Atlantic Provinces Special Education Authority and the Maritime Provinces Higher Education Commission. These and similar regional bodies established in earlier years serve to broaden the base of development of educational goals, coordination and rationalization of programs and services through interprovincial cooperation.

(ix) Dissemination of research, a continuing problem where, as in Canada, a large number of unrelated institutions and organizations are involved, has been enhanced by a new initiative of the Canadian Education Association, which now sponsors an annual meeting of directors of educational research. The purpose of these meetings is to supplement the regular publications of the Association concerning educational research by providing a forum for country-wide discussion of current activity in that field.

(x) Various activities of the Council of Ministers of Education in the past two years reflect a further extension and elaboration of its evolving role in Canadian education. Though not necessarily directly related to or influenced by the Report, these may be seen in varying degrees to be in the spirit of that document, particularly in the sense of establishing the Council as a recognized focal point for consultation and consideration of educational issues and policies common to the provinces and indirectly in the interests of Canadian education as a whole.

Among the activities which may be cited are:

- consultations with respect to involvement of the Yukon and Northwest Territories' authorities in Council activities. Although these Territories lie in federal jurisdiction and are unable to have formal membership in the Council, agreements have been reached to include Territorial representation and participation in appropriate committee, task force and work group activities of the Council.

- negotiations with the Minister of State for Science and Technology leading to an agreement to establish the Canadian Committee on Financing University Research, composed of representatives of the federal and provincial governments, representatives of the three federal granting Research Councils, and senior officers of universities and of university councils or commissions named by the provinces. The mandate of the committee is to exchange information and to develop recommendations on policies, programs and procedures concerning the financing of research in universities.

- efforts aimed at improving interprovincial and federal-provincial consultations on questions bearing upon the relationship between education and the labour force, including a meeting of members of the Council with provincial ministers responsible for manpower and the federal Minister of Employment and Immigration.

- preparation of a proposal for the financing of bilingual education setting out the views of the Council regarding objectives, options concerning a basic program component and a complementary programs component, evaluation and financing. The purpose of this study was to provide a basis for definitive discussion of policies for federal-provincial cooperation in language education.

(xi) There are indications of heightening emphasis on educational planning as a feature of strategies to accomplish the purposes referred to in the various sectors of education mentioned in the foregoing paragraphs. This trend is further reflected in Saskatchewan's new Education Act which provides specific reference to and guidance for planning functions as an integral feature of educational administration.

(xii) Federal-Provincial Fiscal Arrangements. Canada's approach to federalism has led to the development and introduction of special arrangements for cooperation between the federal government and the provinces in a wide variety of areas. One aspect of this cooperation relates to the sharing among the governments of tax revenues collected from Canadian taxpayers. The various agreements that specify the conditions of such sharing were recently re-negotiated by the two levels of government, and paved the way for the passage by the Government of Canada of the "Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977".

This Act encompasses a larger part of the overall fiscal relationships between the federal government and the provinces. Two programs in particular have an effect on the financing of education activities in the provinces, namely, equalization payments and established programs financing.

Under the equalization payments program the federal government provides annual payments to provinces whose capacity to collect revenues from their own sources is below the national per capita average. Such payments help alleviate regional revenue disparities, and are designed to enable provincial governments with low revenues to provide reasonable services for their citizens without resorting to excessively high taxation rates. There

are no conditions on the payments, and the provinces may use them according to their own priorities. The amounts paid are determined according to a mathematical formula based on a representative fiscal system that includes some twenty-nine categories of revenues or "revenue sources". In 1976-77, seven provinces shared a total of $2.2 billion under the program.

Another part of the Act deals with established programs financing. Post-secondary education is one of the programs under this heading. Important changes have been made in the conditions of federal participation in the program for post-secondary education. The provinces formerly received fifty percent of the operating costs of their post-secondary institutions from the federal government; however, this arrangement was qualified by provisions for a minimum and a maximum contribution as applicable. While the new agreement still seeks to provide financial support to post-secondary education, it now gives the provinces greater freedom as to their use of these fiscal transfers and provides for a more even distribution of funds among the provinces.

Under the new Act, a per capita federal government contribution to financing post-secondary education will be equally shared by the provinces. This contribution will be based on the total federal contribution for 1975-76 (i.e. 50% of allowable expenditures by all of the provinces) augmented each year by a growth coefficient that reflects the growth of the gross national product for that year. The method of distributing the federal government contribution will remain the same; one part will be in the form of a fiscal transfer, that is, a reduction in federal taxes to allow for an equivalent increase in provincial taxes, and the other part will be in the form of a cash payment to each province.

(xiii) Intergovernmental cooperation. At the federal level, the "Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977," a statute of the Government of Canada, marked a new stage in the financing of post-secondary education in Canada. In the Act, the Secretary of State was designated as the federal minister responsible for consultation "with the governments of the provinces with regard to the relations between the programs and activities of the governments(sic) of Canada and of the governments of the provinces that relate to post-secondary education". It was agreed by both the federal government and the provinces that the principal forum for these consultations would be the Council of Ministers of Education, Canada.

Two very important questions have already been discussed. The first to be dealt with was the program of assisting with the financing of education throughout the country in the language of the anglophone or francophone minority. The second, a concern shared by both levels of government regarding the accessibility of post-secondary education, was the program of financial assistance to students in post-secondary institutions.

(xiv) Among other miscellaneous activities, the following are cited as examples of policies aimed at widening the scope of education as a means of improving the quality of life:

- new emphasis on programs at the federal level to promote physical fitness.

- continuing development of the community school concept. The Alberta Studies of Community Schools are illustrative of an in-depth examination of this concept including a survey of existing government programs that foster community school and education ideas, a review of joint school-municipal facilities agreements and a review of the functioning of existing community schools in the province, together with a survey of community school development elsewhere in Canada. Ontario has increased its emphasis on school-community relationships through provision of special grants to foster school-community development projects, in connection with which it has also published a handbook entitled "Open Doors".

- several new provincial studies or investigations have recently been reported in the context of efforts to determine the direction of future policies. Among these are Prince Edward Island's Conference on Evaluation of School Systems, New Brunswick's new Minister's Advisory Committee on Testing and Evaluation, Nova Scotia's Conference on Career Education aimed at bridging the gap between school and vocation, Manitoba's Council for Continuity with the task of increasing communication between the secondary and post-secondary sectors, and British Columbia's special committee of the Joint Board of Teacher Education to study and hold public hearings on current teacher education programs in the province. Ontario's Ministry of Education has recently created a Research and Evaluation Branch to provide a continuing service in the areas of evaluation of schools, pupil achievement, and other aspects of developmental strategies.

48. As noted earlier, it is somewhat speculative to attempt to measure the impact of the OECD Review on events of the past four years. Many of the activities at all levels of government would clearly have proceeded in the ordinary course of events in the evolution of educational policies. Others were undoubtedly influenced or induced by the reports associated with the Review. However, quite apart from such attributions, it is generally agreed that the major impact of the Review is and will be attributable to:

(i) the processes and activities involved in the internal and external components of the project, and in the preparation of the reports of these phases. These activities gave rise to numerous special studies and research at the provincial and federal levels and to highly coordinated inter-government consultation and collaboration. This experience in itself may well serve as a model to influence the further evolution of inter-government cooperation.

(ii) the fact that a large mass of information has been assembled concerning the general state of education in the country as a whole. This information base, shared by all competent government authorities, can contribute positively to the perspective of knowledge and understanding concerning policies and developments in all jurisdictions and in the total to a new perception of the foundations upon which the future may be built.

(iii) the experience of participation in a country-wide joint effort which for the first time enabled Canadian authorities to view the educational systems and the policies which have produced them as a whole.

(iv) the External Examination and Report. The unique values of this component lie in its contribution as "another opinion," a view of Canadian education by disinterested expert observers. Whether or not this view, or the analysis and recommendations of these observers meet a favorable response is less important than the fact that these views induce continuing discussion and debate which may contribute positively to the evolution of future policies. This may well be expected to be more apparent in the longer run and therefore in the events which unfold in the future.

IV. GENERAL COMMENTS ON THE REVIEW PROCESS

49. The observations which follow relate to matters of process in their application to the Canadian Review. They are offered as an exposition and interpretation, and in the hope of contributing to the purposes of the OECD general appraisal of country reviews.

50. From the outset, planning and development of the Canadian Review was predicated on a perception of a "country review" as a service of OECD to member states of that Organization. To the extent that this perception was defined by OECD itself through periodic contacts with Canadian authorities, it is apparent that at the regional and national levels that definition was interpreted in terms of Canadian expectations which became fairly precise and influential in shaping the substance and style of the "country" activities.

51. The following observations and recommendations concern the basic planning of a review in the context of the Canadian situation.

Basic Planning of the Review

1. The basic parameters - the three major phases of a country review - were entirely adaptable to the Canadian situation, provided that adequate allowance was made in terms of manpower and time for purposes of the External Examination. It is generally conceded that the Examiners found the Canadian assignment very heavy and possibly complicated by reason of meetings held across the country.

2. While Canadian authorities received some early advice from OECD with respect to overall planning of the project, and welcomed the latitude to plan, organize and carry out the internal aspects of the Review, more guidance from OECD might have led to fewer negative reactions by the Examiners to some features of their consultations within the country.

   If it is desired by OECD that internal planning should be structured more uniformly for its own purposes or to facilitate the convenience and expectations of the Examiners, it would be helpful if OECD would set out some guidelines with respect to:

   - objectives of a country review
   - elements of an internal report
   - purposes of the external examination.

3. Although it was possible to keep OECD itself fully informed of developments at all stages of the internal aspects of the Review, communications with the Examiners proved more difficult. Allowing for understandable and possibly unavoidable difficulties in assembling a team of examiners, the Canadian experience would indicate that:

   - the Examiners should be appointed at least six months in advance of their visit to a country.

   - following their appointment, Examiners should be kept as fully informed as OECD itself concerning developmental aspects of internal activities. Presumably OECD should assume this responsibility.

   - there should be some communication among members of the examining team concerning their approach to the Examination, probably by correspondence, so that there is reasonable consensus within the team with respect to their expectations and approach to consultation meetings. This is particularly important in a situation where (as in Canada) the Internal Report is distributed to discussant groups in advance and where some expectations have been built up at that level. Notwithstanding practical difficulties in such communication, it would seem worth the effort to minimize doubts and uncertainty at the country level as to the purposes and values of the Examination.

   - if advance consultation with the Examiners must be confined to one member of the team, as in the Canadian project, the benefits of that contact would be enhanced by the presence of a representative of OECD whose experience with reviews could be equally helpful to the Examiners and to the coordinating committee.

4. There is some merit in the position taken by the Examiners that the discussant groups should include a wider assortment of interest groups, including several sectors of the community not directly involved in the educational enterprise.

5. The Examiners might have prepared some questions in advance for submission to discussant groups as indicators of the thrust of the discussion in the face-to-face meetings.

6. Physical and logistical arrangements appeared to be satisfactory from the point of view of the perceived role of the Examiners. However, there was some evidence that the Examiners felt their time was programmed to the point of becoming a constraining influence on their utilization of time and energy. It would appear to follow that the schedule should be planned to permit some flexibility in arrangements within the period of the visit.

7. Attendance of "observers" as well as participants at the consultation meetings appears to have been effective, in part to afford some flexibility in the direction which meetings might take, and in some instances, to compensate for failure of invited participants to attend.

52. In summary, the experience of the Canadian Review would tend to highlight the importance, in the Canadian situation, of the following considerations in the event of a somewhat similar review in the future:

(a) Role of OECD

(i) more precise guidelines to country authorities and examining teams with respect to

- definition of objectives of the review
- identification of advantages and disadvantages of a global review
- planning of internal studies and report
- purposes of the external examination

(ii) early appointment of examiners

(iii) regular communication with the examining team concerning developments with respect to internal activities pertaining to the review in the subject country.

(b) Role of the External Examiners

(i) careful attention to information from OECD concerning developmental stages of the project within the country involved

(ii) familiarization with background materials on the education system under review which are either available at OECD or which can be made available from the country - such as those assembled and forwarded late in the spring of 1975, but which could have been sent to the examiners much earlier if the need had been anticipated in time

(iii) early and continuing communication within the examining team, with a view to reaching maximum internal consensus with respect to

- team expectations concerning the consultation meetings
- team procedures in conducting the consultation meetings
- team interpretation of objectives or purposes of the examination in the context of the total project

(iv) thorough familiarization with the internal report to the end that

- country authorities concerned and the discussant groups have full confidence in their grasp of the content of the report
- the thrust of the examination will focus on policies, problems, issues and developments in the country as well as on theoretical considerations which the examiners can bring to the educational community concerned
- the examiners may bring their particular and special expertise and experience to bear on areas of development and policy in a manner likely to strike a responsive chord and constructive reaction among the participants in the review.

Role of the Country

(i) careful attention to and definition of its own expectations and purposes in submitting to a review under OECD auspices, with particular consideration given to the selection of a specific aspect of education as opposed to the presentation of a global view

(ii) thoughtful consideration of OECD guidelines but firmness in arriving at precise operational definitions and timelines with respect to the internal report and external examination, which conform as nearly as possible to the interests and requirements of the examined country

(iii) insistence upon adequate provision of manpower to ensure a meaningful external examination, having regard to political, demographic and historical features which bear on the development of education

(iv) planning of the external examination to ensure a wide base of consultation and optimum utilization of the time and energy of the examining team, with a view to a maximum contribution to the purposes of the examiners and to enhancing their credibility and influence in the view of the groups and individuals involved in the consultation meetings.

Summary

53. The ultimate benefits of the Canadian Review - and of any future review, should there be such - depend upon the extent to which the totality of the exercise contributes a positive stimulus and direction to future action. The immediate benefit to Canadian authorities was that the Review served as a catalyst for examination and analysis of education by the country. The potential for positive future action in Canada lies in the various facets of the internal studies, self-analysis and interpretation of the current directions of educational planning and policies, all of which are at the foundations of the Internal Report. Likewise the External Examination, in part as outcomes of the face-to-face interaction of Examiners and those who met them in consultation, and in part as may be reflected in the manner and substance of the External Report, should contribute positively and specifically to future action. No single feature of the project purports to afford a blue-print for the future, but if in its totality it sheds some new light, some new or fresh perspectives on current issues and problems of future planning and stimulates a positive response at any level or within any component of the enterprise, it will have served a useful purpose.

Déclaration des autorités canadiennes à l'intention de l'Evaluation des examens des politiques nationales de l'éducation par l'OCDE

Par le Conseil des ministres de l'Education (Canada)
avec la collaboration du Gouvernement du Canada Janvier 1978

Déclaration des autorités canadiennes à l'intention de l'Evaluation des examens des politiques nationales de l'éducation par l'OCDE

Il a été possible de rédiger et de publier le présent rapport grâce à l'appui financier du ministère des Affaires extérieures et des ministères responsables de l'Education, par l'intermédiaire du Conseil des ministres de l'Education (Canada).

Par le Conseil des ministres de l'Education (Canada)
avec la collaboration du Gouvernement du Canada Janvier 1978

Il est possible de tirer librement une citation du rapport, à condition d'en signaler la provenance et de mentionner le Conseil des ministres de l'Education (Canada) et le gouvernement du Canada.

Le rapport (en anglais et en français) est offert gratis, tant que les stocks dureront, aux adresses suivantes:

Conseil des ministres de l'Education (Canada)
252, rue Bloor ouest, Bureau S500
Toronto, Ontario M5S 1V5

ou

Direction de l'aide à l'éducation
Secrétariat d'Etat
Ottawa, Ontario K1A 0M5

Imprimé au Canada

Table des matières

Introduction

I. LA REVUE, SON THEME GENERAL ET SON HISTOIRE 2

II. TENDANCES PRINCIPALES ET IMPORTANTS PROBLEMES REVELES PAR LA REVUE 3

a) Phase interne 3

Région Atlantique 4
Région du Québec 5
Région de l'Ontario 6
Région de l'Ouest 7
Région fédérale 8

b) Phase externe 8

III. EFFET DE LA REVUE SUR LA PLANIFICATION DES POLITIQUES NATIONALES 11

a) Evénements ayant un rapport avec la Revue et le Rapport externe 12

b) Fragments du Rapport ayant suscité des réactions négatives 14

c) Réalisations liées au Rapport, mais n'en découlant pas nécessairement 16

IV. OBSERVATIONS GENERALES SUR LA METHODE UTILISEE DANS LES EXAMENS DE L'OCDE 25

Méthode fondamentale de planification de la Revue 25

a) Rôle de l'OCDE 27

b) Rôle des examinateurs externes 27

c) Rôle du pays 28

Résumé 29

Introduction

1. Le Gouvernement du Canada (le gouvernement fédéral) et le Conseil des ministres de l'Education (Canada) acceptent l'invitation qui leur a été faite par l'OCDE de participer à une évaluation, proposée par cet organisme, des examens des politiques nationales de l'éducation reliée à l'expérience vécue au cours de la dernière décennie.

2. Rappelons, pour nous replacer dans le contexte canadien, qu'en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'éducation relève de l'autorité du gouvernement de chacune des dix provinces. Le gouvernement fédéral est responsable de l'éducation dans les deux territoires du Nord et de l'éducation des populations autochtones. Toutes les activités ayant trait à l'enseignement s'inscrivent donc dans cette réalité constitutionnelle, qui fait de chaque système d'éducation du Canada une entité unique et distincte.

3. Au sein de cette structure constitutionnelle générale, il existe, en matière d'éducation, un certain nombre d'objectifs communs dont le plus important est le principe de l'égalité des chances dans l'accès à l'enseignement. Tous les organismes ayant une responsabilité dans le domaine de l'éducation sont fermement attachés, chacun dans son champ de compétence, au principe de la démocratisation de l'enseignement, pour assurer à chacun, quels que soient sa situation personnelle et son lieu de résidence, un accès égal à l'intruction publique.

4. Comme les provinces, le gouvernement fédéral désire que les Canadiens aient la possibilité de poursuivre leurs études au-delà du tronc commun des années primaires et secondaires et il a mis en oeuvre nombre de programmes assurant cette possibilité. Dans les secteurs qui tombent directement sous sa juridiction, le gouvernement fédéral cherche à développer les services éducatifs pour les autochtones, Indiens et Inuit, afin de favoriser l'épanouissement de leurs aspirations et de leurs traditions linguistiques, culturelles et sociales, et de leur faire acquérir les techniques professionnelles dont ils ont besoin.

5. L'exposé et les remarques qui suivent ont dû être circonscrits à la période s'étendant de novembre 1973 à décembre 1975, au cours de laquelle s'est déroulée la Revue canadienne, et à la période (une année et demie) qui a suivi la diffusion publique du Rapport des examinateurs.

6. Le Rapport des examinateurs souleva, dès sa parution, un intérêt très marqué dans les services gouvernementaux, les organismes et revues liés à l'éducation, et dans la presse canadienne. Mais l'impact de la Revue ne pourra être examiné qu'à la lumière des événements et des réalisations qui ont eu lieu au cours de cette période relativement courte d'une année et demie, et ne rendra donc peut-être pas compte des résultats à long terme qui pourraient apparaître par la suite.

I. LA REVUE, SON THEME GENERAL ET SON HISTOIRE

7. Au Canada, on estimait que la Revue, coordonnée par le Conseil des ministres de l'Education en collaboration avec le gouvernement fédéral, avait deux objectifs principaux: d'abord, servir de catalyseur à un examen interne de l'ensemble des politiques de l'éducation au Canada à tous les paliers de responsabilité et, ensuite, représenter notre contribution au fonds général de connaissances recueillies et distribuées par l'OCDE dans le cadre de son programme d'examens nationaux.

8. La Revue canadienne devait mettre l'éducation dans une perspective globale plutôt que l'aborder en fonction de thèmes limités. L'énoncé de ses objectifs en est un témoignage:

(a) renseigner l'OCDE et ses états Membres sur les progrès et les politiques en matière d'éducation au Canada, seul pays Membre de l'OCDE à posséder une structure fédérale de ce genre;

(b) soumettre les politiques provinciales, régionales et nationales à une révision et à une critique extérieures, activité qui fait partie du rôle de l'OCDE;

(c) préparer un document qui soit essentiellement une étude du statut de l'éducation au Canada. Ce document comprendrait cinq études régionales ainsi que les études interrégionales et tout autre compte rendu d'ordre général que le Comité national de coordination pourrait exiger en temps opportun;

(d) favoriser l'étude et l'analyse internes des progrès et des politiques en matière d'éducation dans un contexte régional et en fonction des domaines d'intérêt communs aux provinces d'une région;

(e) déterminer les secteurs de planification à plus long terme dont chaque ministère, les ministères d'une région ou le Conseil des ministres de l'Education voudraient s'occuper dans l'intérêt de la planification provinciale ou de la planification et de la collaboration interprovinciales.

9. Le thème et les intentions étaient abordés de cette façon parce que les résultats que le Canada espérait obtenir dépendaient de l'étendue du succès avec lequel les objectifs fixés seraient atteints, en partie par les résultats de ce regard sur soi et de cet auto-examen que constituait en quelque sorte la Revue interne, et en partie des résultats que l'on pouvait espérer obtenir de l'Examen et du Rapport externes. Il n'est pas inutile de souligner que même si au cours des vingt-cinq dernières années, plusieurs études interprovinciales ont été menées sur toute une gamme de thèmes spécifiques, c'est la première fois, dans l'histoire de l'éducation au Canada, que les responsables de l'éducation de toutes les régions du pays se sont lancés dans un examen général entièrement coordonné.

10. Si, comme c'est le cas pour la plupart des études, il n'était pas possible de cerner les résultats d'un examen avant qu'il soit terminé, on espérait du moins que les deux phases principales de l'Examen de l'OCDE permettraient d'acquérir des connaissances, une compréhension et des renseignements présentant un intérêt pour les participants canadiens et les responsables de l'éducation, individuellement et collectivement.

II. TENDANCES PRINCIPALES ET IMPORTANTS PROBLEMES REVELES PAR LA REVUE

a) Phase interne

11. A la fin de 1973, au moment où commençait cette Revue, l'éducation canadienne sortait à peine d'une période au cours de laquelle tout le système, du primaire au postsecondaire, s'était développé considérablement. Après les années de dépression et la guerre, l'éducation avait été prise dans le tourbillon de l'expansionnisme et du développement économique qui ont marqué

les années 50 et 60 et qui se caractérisent par une croissance rapide de la clientèle scolaire et une augmentation considérable de la demande pour une gamme très étendue de services éducatifs à tous les niveaux de l'édifice. En 1973, les effectifs avaient eu le temps de se stabiliser et commençaient même à décliner au niveau primaire. Parallèlement, pourtant, les dépenses continuaient à augmenter, non certes à la même vitesse qu'au début, mais suffisamment vite pour inquiéter de plus en plus le gouvernement et le public en général. Le début des années 70 marquait donc l'entrée dans une période de consolidation, d'évaluation et de réflexion au sujet des nouvelles orientations que devait prendre pour l'avenir l'ensemble de l'éducation.

12. Malgré l'immensité et la diversité géographique du pays, ainsi que les disparités démographiques et économiques de ses régions, la plupart des provinces avaient des préoccupations sensiblement identiques en ce qui concerne l'évolution de l'enseignement. En 1973, elles s'inquiétaient toutes de la modification de la structure des effectifs scolaires, du coût de l'enseignement, de sa qualité, des lacunes et des faiblesses des divers éléments du système (par exemple, l'enseignement pour les handicapés, les populations autochtones et les enfants d'âge préscolaire). C'est également vers cette époque que la discussion des problèmes et des priorités en vint, de façon de plus en plus marquée, à se concentrer sur les questions relatives à la croissance et à l'évolution futures.

13. Le Rapport interne, qui contient essentiellement les cinq rapports régionaux, se faisait l'écho, avec une force plus ou moins grande, de ces questions générales et il exposait également les préoccupations particulières à chacune des régions; les paragraphes qui suivent donnent un résumé des observations les plus importantes contenues dans ces rapports.

Région Atlantique

14. Pour faire face à l'expansion générale des systèmes scolaires, ainsi qu'à la multiplication et à l'amélioration des services, réclamées de toute part, les autorités scolaires locales avaient dû faire appel à toutes leurs ressources; aussi les gouvernements provinciaux avaient-ils senti qu'ils devaient augmenter leur participation financière. L'importance des subsides provinciaux se traduisit inévitablement par une tendance à la centralisation du financement, tandis que les autorités locales se trouvaient économiquement dans l'obligation de centraliser les écoles. Les traditions d'autonomie locale disparaissant devant les réalités des temps modernes, les provinces se trouvaient prises dans le débat entre la centralisation et la décentralisation et devaient à tout prix essayer de trouver de nouveaux accommodements pour préserver l'administration démocratique des écoles.

15. Comme partout ailleurs, le secteur postsecondaire exigea,en se développant,des ressources de plus en plus importantes pour s'épanouir et se maintenir dans un secteur qui avait longtemps été dédié aux valeurs de l'enseignement universitaire. Les établissements postsecondaires d'enseignement technique firent leur apparition, offrant une autre option aux jeunes et aux adultes, essentiellement dans le secteur technique et scientifique, où la demande était plus grande que dans le secteur plus classique des études universitaires. Avec les ressources relativement maigres dont elles disposaient, les autorités s'efforçaient a) de promouvoir la collaboration interprovinciale pour rationaliser les études postsecondaires dans les établissements et les services provinciaux et b) d'établir un équilibre raisonnable et réaliste entre les universités et les autres établissements techniques et professionnels.

16. Un troisième sujet de préoccupation tenait au rôle que la société voulait voir jouer par les écoles. La transformation rapide de la taille et de l'emplacement des écoles, les nouveautés pédagogiques et l'évolution des programmes d'études, la complexité des rouages administratifs et des réseaux de transport scolaire avaient tendance à empêcher un contact direct entre le public et ses écoles. Les responsables de l'enseignement et le public devenaient en général de plus en plus conscients de ce fossé et de l'existence d'une incertitude au niveau des relations de travail et des espoirs respectifs des gens et de leurs écoles.

17. Le relèvement des titres et qualités des enseignants, tenu pour un facteur essentiel de l'amélioration de l'enseignement, s'accompagna d'une professionnalisation accrue et d'une prise de conscience par les enseignants qu'ils pouvaient jouer un rôle dans l'évolution du système scolaire. Cet aspect relativement nouveau dans la structure de planification et de prise de décision, particulièrement au niveau du fonctionnement interne des écoles, rendit nécessaire la mise au point de nouvelles formes de communication et de rajustement du rôle des responsables et du public en général; il ne fut pas toujours possible d'éviter des tensions à propos des questions d'autorité et de responsabilité dans le contrôle et l'administration des écoles.

Région du Québec

18. Le système scolaire québécois entra vers le milieu des années 60 dans une période de réformes importantes. Au coeur de ce mouvement se trouvait le concept de démocratisation de l'enseignement, exprimé par les trois principes directeurs suivants:

(i) rendre plus accessibles les établissements d'enseignement;

(ii) adapter ces établissements aux projets et aux besoins des individus et de la collectivité;

(iii) encourager le public à participer individuellement au choix des orientations de l'éducation.

19. Au moment où la Revue interne commençait, le Québec, comme les autres provinces, venait de connaître plusieurs années d'expansion dans tous les secteurs de son système d'enseignement et avait,lui aussi,eu à faire face aux problèmes qui accompagnent une croissance rapide et une augmentation des coûts. Parallèlement, plusieurs aspects de cette expansion offraient un intérêt particulier en ce qui concerne le choix des orientations futures.

20. En premier lieu, la rapidité des réformes avait eu tendance à modifier le rôle traditionnel des autorités provinciales et locales, et se caractérisait généralement par une intervention plus marquée de la Province, particulièrement en ce qui concerne le financement. La question la plus importante, à ce niveau, était celle de la redistribution des responsabilités liées à l'enseignement et celle d'une nouvelle attitude dans le débat entre la centralisation et la décentralisation.

21. La seconde priorité, qui s'inscrivait elle aussi sous le principe de la démocratisation, était d'améliorer le milieu scolaire. Cela signifiait qu'il fallait "humaniser" les écoles, créer de meilleures conditions de travail et de meilleures relations entre tous les groupes participant au fonctionnement et à la bonne marche des écoles, y compris les parents et les élèves.

22. Les autres problèmes à caractère prioritaire concernaient la nature des modifications à apporter aux programmes et aux structures des études, la langue d'enseignement, la souplesse et l'amélioration de l'usage des techniques pédagogiques et des ressources humaines, en donnant ici une importance particulière à la formation et au recyclage des enseignants.

23. En d'autres mots, le Québec donnait une grande importance à la personne ainsi qu'au rôle et aux ressources de la collectivité pour ce qui est de la croissance des écoles et ce qu'elles doivent offrir en services à la jeunesse et aux adultes.

Région de l'Ontario

24. Le Rapport de l'Ontario mentionnait un certain nombre de questions, communes pour la plupart à toutes les provinces, qui peuvent servir d'exemple au problème de la recherche de "nouvelles orientations" en prévision d'un avenir qui n'est pas encore là et qui ne peut être appréhendé que dans une perspective historique. Les signes annonciateurs de changement, bien que souvent douteux, tendent à se cristalliser autour de certains problèmes et à prendre la forme de questions comme celles-ci:

(i) dans quelle mesure l'éducation peut-elle s'appuyer, pour évoluer, sur une structure institutionnelle qui est caractéristique de la tradition de l'éducation canadienne?

(ii) la contestation actuelle de la "philosophie du travail" survivra-t-elle et, associée à la remise en question actuelle des idéaux de la société de consommation et à la perte de confiance dans le "système", entraînera-t-elle un renouveau d'intérêt pour des modes de vie plus simples et plus contemplatifs?

(iii) les différences entre la notion de "formation" et celle de l'"éducation" continueront-elles à augmenter, et les attitudes conventionnelles à l'égard des études classiques et des études techniques pourront-elles être modifiées?

(iv) jusqu'à quel point est-il réaliste de s'attendre à ce que les mécanismes démocratiques entraînent une rationalisation des forces en présence à l'intérieur des établissements, des programmes et des structures administratives?

(v) comment éliminer les inégalités d'accès à l'enseignement dans une province très vaste où la densité de population est très variable?

(vi) quels sont les besoins d'une communauté de plus en plus multiculturelle et désireuse de préserver une conscience de ses traditions culturelles et linguistiques?

(vii) est-il nécessaire d'avoir un matériel d'enseignement "canadien"?

(viii) est-il nécessaire de disséminer la recherche de façon coordonnée?

(ix) est-il nécessaire d'exiger des unités administratives locales une haute compétence administrative?

(x) quelles doivent-être la nature et l'importance de l'éducation des tout-petits, de l'éducation spéciale et de l'éducation permanente?

(xi) pourquoi l'éducation des autochtones crée-t-elle certains problèmes, en particulier un taux élevé d'abandon des études alors même qu'il existe pour ces groupes des établissements et des programmes importants?

(xii) quelles doivent-être les relations entre l'école et la communauté?

Région de l'Ouest

25. Bien qu'elle soit plus jeune que les autres régions du Canada, la région de l'Ouest a connu une expansion incroyablement rapide de son système d'éducation, particulièrement après la guerre. En moins de trente ans, ses établissements d'enseignement, ses petites écoles et ses structures scolaires simples, qui avaient à peine évolué depuis la période des pionniers, avaient été remplacés par des systèmes qui témoignaient non seulement de l'importance que le public accordait à l'éducation, mais aussi d'une transformation considérable des structures, des programmes, de l'administration et du financement de l'éducation.

26. On pouvait noter, au début des années 1970, une inquiétude de plus en plus marquée devant la rapidité du changement et la constance de l'augmentation des coûts, ainsi que le désir d'une évaluation qualitative de la productivité du système. Dès que les pressions engendrées par l'augmentation des effectifs se relâchèrent un peu, les responsables de l'éducation et le public prirent le temps de s'arrêter pour réfléchir, évaluer et réexaminer les fondations du mouvement présent et les orientations futures.

27. Dans son Rapport, la région de l'Ouest considérait que ses priorités immédiates et ses priorités à long terme touchaient au choix de projets et d'objectifs permettant de s'assurer que les étapes suivantes de l'évolution du système d'enseignement, plus clairement orientées vers l'avenir, seraient conçues et administrées par des mécanismes plus démocratiques et plus adaptées aux besoins de chacun, indépendamment des circonstances locales, de la situation personnelle, de l'âge ou d'autres critères. La région de l'Ouest cherchait donc avant tout à redéfinir les objectifs de son système, à mettre à jour ses faiblesses et les éléments qui avaient besoin d'être développés, et à évaluer la valeur de l'instruction dispensée par les écoles.

28. Les groupes qui semblaient demander une attention soutenue étaient notamment les tout-petits, les autochtones et les handicapés, ainsi que les secteurs de l'éducation permanente et de l'administration scolaire. Par ailleurs, comme dans les autres provinces, les responsables de l'éducation témoignaient d'un désir de démocratiser l'enseignement et de mettre sur pied de nouvelles structures grâce auxquelles le public pourrait établir avec les écoles des rapports plus équilibrés et plus étroits et participer aux décisions influant sur leur avenir.

Région fédérale

29. Même si, au niveau de l'éducation, le gouvernement fédéral n'est directement responsable que des territoires du Nord-Ouest et du Yukon et des peuples autochtones, il est cependant responsable d'un grand nombre de programmes de subvention. Ces programmes, qui intéressent presque exclusivement le secteur postsecondaire, comprennent des transferts fiscaux aux provinces, des subventions d'aide à la recherche, des programmes relatifs aux langues officielles et des bourses ou prêts aux étudiants. Le gouvernement fédéral influence également l'éducation par ses travaux statistiques et ses programmes culturels. Si l'on tient compte de tous ces programmes, les dépenses fédérales représentent plus de 20% des dépenses totales du Canada en matière d'éducation.

30. Etant donné l'ampleur de l'appui financier accordé à l'éducation par une grande diversité de ministères et d'agences fédérales, le Rapport du gouvernement du Canada accordait une grande importance à la coordination des efforts du fédéral et à la collaboration avec les provinces. Le gouvernement fédéral se préoccupait également de son rôle en ce qui concerne la formation de la main-d'oeuvre conformément à l'intérêt national, la réduction des disparités régionales, l'introduction de mesures visant à améliorer l'égalité d'accès à l'enseignement et ses responsabilités à l'égard des populations autochtones.

31. Les diverses régions ont donc vu dans la Revue une possibilité de procéder à un auto-examen de leur place dans l'éducation canadienne en général, mais plus particulièrement dans le contexte de leur mandat et de leurs responsabilités constitutionnelles. Même si toutes les régions ont en commun beaucoup de préoccupations, tant au niveau de l'évolution et des problèmes affrontés qu'au niveau des priorités, chacune a une individualité marquée, qui est le produit, en partie, de son histoire et de sa diversité géographique, en partie d'une série de conditions et de facteurs économiques et sociaux.

b) Phase externe

32. L'Examen et le Rapport externes se placent dans une perspective fondamentalement nationale permettant d'étudier les tendances, les questions et les problèmes mais en tenant compte, le cas échéant, de la diversité des éléments inhérents à l'éducation canadienne qui sont dus, d'une part au fait que l'éducation est une responsabilité provinciale, d'autre part à la taille et à la diversité

géographique, démographique et économique des régions du Canada. Le Rapport apporte donc à l'étude de l'éducation canadienne une dimension et une perspective différentes. Il souligne que le pays arrive à la fin d'une période d'expansion caractérisée par un élargissement des perspectives, une généralisation des expériences et "peut-être par des espoirs peu réalistes sur les transformations sociales" que l'éducation serait capable de réaliser. Il semblait que l'on arrivait à un tournant et que les Canadiens se devaient maintenant de trouver à l'éducation "des limites plus réalistes",et que cette dernière devait établir des liens plus étroits avec la politique sociale. Les examinateurs étudièrent donc la situation présente dans le contexte de "préoccupations politiques et sociales plus larges". Leur étude s'appliquait à certains secteurs particuliers comme les relations intergouvernementales, la participation aux prises de décisions, la participation des minorités, la promotion du biculturalisme et "le rôle de l'éducation dans le développement d'une culture nationale associée au développement de l'économie nationale."

33. Dans ce contexte général et dans cette perspective nationale, les examinateurs définirent, en ce qui concerne l'éducation canadienne, les questions et les problèmes suivants:

(i) une affirmation voulant que les écoles n'accordent pas aux groupes défavorisés des chances égales. Il était demandé quels changements pouvaient être apportés, comment et à quel prix.

(ii) le rôle indécis des écoles en ce qui concerne le "statut du travail manuel". Il était suggéré que les écoles participent ou, du moins, ne cherchent guère à éliminer la stratification sociale dans les écoles, qui se traduit par le rejet d'enfants socialement défavorisés. Le problème central était selon eux celui de la formulation d'un "nouvel humanisme" dans l'enseignement, humanisme qui engloberait les travaux manuels, les arts, les lettres, la technologie et les sciences, les intégrant dans une "synthèse nouvelle".

(iii) les préoccupations visant à assurer aux enfants handicapés toutes les possibilités d'accès à l'enseignement. De l'avis des examinateurs, il s'agit là d'un domaine qui est "terriblement négligé".

(iv) les préoccupations touchant la qualité de l'enseignement et les moyens dont on dispose pour l'atteindre. Les discussions, selon les examinateurs, traitent de la crainte du public devant le coût élevé de l'enseignement comparé à sa productivité. Les examinateurs indiquent que si les coûts élevés s'expliquent en partie par l'importance que donne le Canada à l'égalité des chances, les objectifs essentiels de la qualité, c'est-à-dire la nature de l'école et ce qu'elle fait, n'ont pas encore été déterminés.

(v) l'incertitude apparente des rapports entre l'école et la communauté, ainsi que la participation locale au niveau de la prise de décision. Les examinateurs ont eu l'impression qu'il y avait des problèmes en ce qui concerne le rôle de l'école en tant que foyer de culture et en tant que base de l'éducation des adultes. En ce qui concerne la prise de décision, ils affirment que la participation locale devrait être replacée dans un cadre plus large que celui du débat sur la centralisation et la décentralisation des pouvoirs entre les gouvernements provinciaux et les collectivités locales.

(vi) l'absence apparente d'objectifs définis pour l'éducation en termes d'intérêt national. Le Rapport avance qu'il n'est plus possible aujourd'hui à l'éducation canadienne de continuer, dans ses activités, à se donner des objectifs qui n'ont aucun caractère national défini. "Ainsi, à partir du moment où on parvient à élaborer un cadre permettant d'énoncer des objectifs clairement définis, on parvient par là même à déterminer des critères acceptables pour la prise de décision en matière de réformes. Dès lors, les perspectives du développement ultérieur du système d'enseignement canadien seront d'autant plus favorables."

34. Le Rapport externe donne généralement l'impression que l'éducation canadienne a atteint un moment de son évolution où les gouvernements et le public sont également préoccupés de ses orientations futures. Tout en reconnaissant que les changements radicaux et le lourd fardeau financier des dernières décennies avaient été assumés de bon gré et même avec enthousiasme par le public et par les gouvernements, le Rapport indique que cet enthousiasme semble s'être quelque peu "refroidi" et que l'on est fort préoccupé de découvrir de nouvelles réponses aux défis posés par l'avenir.

35. En conclusion, le Rapport était considéré comme un outil d'examen global du développement de l'éducation dans le pays, compte tenu des politiques éducatives prédominantes. Le Rapport n'était pas une étude approfondie de certains problèmes ou de certaines questions particulières, mais on prévoyait pourtant qu'il permettrait de déterminer et de définir un certain nombre de questions qui pourraient être fondamentales dans la planification et la prise de décision futures.

III. EFFET DE LA REVUE SUR LA PLANIFICATION DES POLITIQUES NATIONALES

36. Comme on l'a mentionné précédemment, il sera nécessaire pour l'instant de limiter l'évaluation de l'effet de la Revue à ces quatre dernières années, dont la moitié environ a été consacrée aux activités de la Revue proprement dite et le reste aux réactions qui ont suivi la publication du Rapport interne et du Rapport externe. Les observations qui suivent ne sont donc que provisoires, mais nous les donnons avec la conviction qu'elles seront révélatrices non seulement des événements et des tendances récentes, mais aussi des possibilités à long terme.

37. On convient généralement que les activités préparatoires au Rapport interne (six volumes), décrites par les examinateurs comme étant un "effort inédit en vue de la préparation d'un tel voyage d'études", permirent et exigèrent un effort considérable de recherche, d'études, d'enquêtes et d'analyses des différents aspects des systèmes d'éducation du Canada. Certains de ces travaux furent effectués dans les provinces mêmes et d'autres dans et par les cinq régions qui ont préparé des rapports particuliers; tous les paliers de gouvernement y participèrent, la coordination ayant été assumée à l'échelle nationale par le Conseil des ministres de l'Education, de concert avec le Gouvernement du Canada. Cette phase de la Revue permettait donc aux autorités compétentes et responsables d'échanger renseignements et opinions et d'analyser, dans les provinces et dans l'ensemble du pays, les aspects de l'éducation présente et future qui les intéressent et les préoccupent tous. Il ne fait aucun doute que tous ces échanges, tant à l'échelon provincial qu'à l'échelon fédéral, entraînèrent dans leur sillage des mouvements localisés d'activité qui profitèrent de l'élan imprimé par l'ensemble de la Revue. La Revue externe, de son côté, permit au public d'exprimer son opinion pendant la visite d'un mois des examinateurs de l'OCDE, et permit ensuite aux examinateurs d'évaluer dans leur rapport l'état de l'éducation, ses points forts et ses points faibles.

38. Il est bon de rappeler que le Rapport interne traitait des problèmes liés à l'éducation dans le contexte des responsabilités constitutionnelles en ce domaine et que le Rapport externe se plaçait dans une perspective nationale. Ce déplacement de perspectives a donné une nouvelle dimension à la discussion et au débat dont les résultats ne deviendraient surtout apparents que dans quelques années.

39. Comme il est souvent impossible d'établir une relation de cause à effet et que de nombreuses facettes de l'éducation sont fréquemment dans une phase mouvante, il n'a pas été jugé possible de donner une définition précise de l'impact de la Revue. Les observations qui suivent exposeront donc, en termes très généraux:

(a) des événements qui ont un rapport avec la Revue et le Rapport externe;

(b) les aspects du Rapport externe qui ont suscité, implicitement ou explicitement, des réactions négatives;

(c) des faits s'inscrivant dans le cadre général du Rapport, mais n'ayant pas nécessairement avec lui des relations directes.

40. En général, il n'y a guère de faits venant prouver que la Revue a déjà eu un impact direct et visible sur l'évolution des politiques de l'éducation dans chaque région. L'intérêt et les réactions des organismes non gouvernementaux canadiens liés à l'éducation ont été presque immédiats et se sont traduits par d'importantes discussions à l'occasion de conférences et d'autres rencontres. Les passages du Rapport externe qui ont particulièrement attiré l'attention de ces organismes traitaient de l'aboutissement des objectifs nationaux, des secteurs défavorisés en services éducatifs, de l'administration scolaire et de la qualité de l'enseignement. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, préoccupés de la continuité des activités liées à l'éducation, ont jugé plus prudent de prendre le temps d'étudier le Rapport avec beaucoup de soin et, entre temps, d'encourager la discussion et les réactions publiques qui peuvent, en partie ou en totalité, avoir une influence sur les résultats à long terme de la Revue. Cependant, le résumé qui suit donnera une idée de l'éventail des activités et des événements dont on peut dire qu'ils ont un rapport explicite ou implicite avec la Revue.

(a) Evénements ayant un rapport avec la Revue et le Rapport externe

41. En 1976, le Conseil des ministres de l'Education a invité vingt organismes non gouvernementaux canadiens à présenter leurs réactions aux observations du Rapport externe qui ont une portée nationale. Les réponses reçues donnaient une importance particulière aux thèmes des objectifs nationaux et d'une tribune destinée à favoriser un dialogue national constant sur les objectifs, les questions et les politiques de l'éducation. Ces mêmes groupes indiquaient qu'ils souscrivaient aux recommandations concernant l'amélioration de l'accès aux études pour les enfants handicapés et les autochtones, et une amélioration de l'état et de la

qualité des études techniques et professionnelles.

42. Plusieurs organismes canadiens avaient organisé en 1976 des discussions sur le Rapport à leur congrès ou à leur conférence, notamment:

- l'Association canadienne d'éducation
- la Société canadienne pour l'étude de l'éducation
- la Commission canadienne pour l'Unesco
- l'Institut canadien d'éducation des adultes
- le Collège canadien des enseignants.

D'importantes conférences seront organisées en 1978 sous l'égide de l'Association canadienne des commissaires d'école et de la Fédération canadienne des enseignants, qui, toutes deux s'appuieront en grande partie sur le Rapport des examinateurs et les recommandations qu'il contient.

43. Au niveau des provinces, le ministère de l'Education du Québec a invité vingt-cinq organismes provinciaux liés à l'éducation à examiner le Rapport et à faire savoir ce qu'ils en pensaient. Jusqu'ici, les réponses officielles sont restées rares. Les initiatives de ce genre, qui ont été prises dans quelques autres provinces, semblent avoir suscité le même genre de réaction. Il est intéressant de remarquer qu'un certain nombre d'organismes non gouvernementaux citent des passages du Rapport pour appuyer certains aspects de leur exposé et de leur mémoire régulier aux autorités provinciales et fédérales.

44. Le Conseil des ministres de l'Education a organisé des discussions avec les associations nationales, liées ou intéressées par l'éducation, afin d'encourager des échanges officieux réguliers sur les questions et les services à tous les niveaux de l'éducation. La première rencontre de ce genre a eu lieu en juin 1977; elle regroupait sept organismes représentant les secteurs primaire, secondaire et postsecondaire.

45. Le Conseil des ministres de l'Education et le Gouvernement fédéral ont pris ensemble l'initiative d'organiser des consultations au sujet des mécanismes à implanter pour améliorer les relations entre le Conseil et les ministères fédéraux dans les discussions portant sur les rapports entre les politiques provinciales de l'éducation et les programmes fédéraux.

(b) Fragments du Rapport ayant suscité des réactions négatives

46. Quelques passages du Rapport semblent avoir provoqué des réactions nettement négatives et avoir eu pour effet de durcir les positions de certains touchant des questions sur lesquelles il y avait désaccord avec les recommandations du Rapport. Voici quelques exemples:

(i) La proposition recommandant la création d'un Conseil national pour le développement de la culture française était tenue pour inutile dans le contexte des objectifs canadiens, particulièrement au niveau du bilinguisme. Même si l'on reconnaît, aussi bien à l'échelon fédéral qu'à l'échelon provincial, qu'il y a un rapport entre, d'un côté, l'acquisition d'une langue et le bilinguisme et, de l'autre, le développement culturel, on considère en général que cette question, et particulièrement la question des langues, doit fondamentalement être traitée, dans le cadre des organismes et des programmes fédéraux et provinciaux existants, par la consultation et la collaboration entre ces deux paliers de gouvernement.

(ii) La participation totale du gouvernement fédéral aux activités du Conseil des ministres de l'Education n'est pas réalisable puisque le Conseil, par définition, est composé de ministres provinciaux de l'Education que la constitution rend responsables de l'éducation dans leur province respective. Il est donc plus acceptable et mutuellement plus profitable de mettre au point des mécanismes et des ententes qui permettent la collaboration avec le gouvernement fédéral dans les domaines d'intérêts communs. Le Groupe de travail fédéral-provincial pour l'aide aux étudiants en est un exemple récent.

(iii) L'interprétation donnée par le rapport du rôle des conseils scolaires locaux, à savoir que, sous leur forme actuelle, ces organismes ne contribuent pas à la démocratisation de l'enseignement, semble résulter d'un malentendu sur la notion d'administration locale des écoles. Les "modèles" cités dans le Rapport, dont la conception est sans doute typiquement européenne, contredisent profondément les traditions nord-américaines d'administration démocratique de l'enseignement. Dans le débat sur la centralisation et la décentralisation, le Rapport semble donner une importance exagérée à la gestion locale. Ainsi est passé sous silence le fait qu'en vertu des lois régissant le fonctionnement des conseils scolaires locaux, ceux-ci disposent d'un pouvoir certain pour agir sur les programmes et sur les priorités locales, et pour gérer les services dispensés à ce niveau.

(iv) Le Rapport donne l'impression qu'il y a nécessairement opposition entre le concept de centres d'excellence et une plus grande facilité d'accès aux études. Le fait que beaucoup d'établissements se sont modifiés pour donner accès à un corps étudiant beaucoup plus important et beaucoup plus diversifié ne signifie pas automatiquement un abandon ou un affaiblissement des objectifs traditionnels de ces institutions, qui sont d'avoir des programmes

leur faisant mériter le titre de centres d'excellence dans certaines disciplines. Rien ne permet d'affirmer le contraire et tout le monde s'accorde à reconnaître que les centres d'excellence traditionnels ont non seulement préservé leur statut, mais que d'autres sont venus grossir leurs rangs dans les nouveaux établissements qui sont nés ces vingt dernières années. Cette tendance s'est trouvée confirmée et encouragée par la rationalisation de certains établissements et de certains programmes à la suite d'initiatives de coordination entre les établissements et les gouvernements. Dans la situation présente, il n'y a pas, pour les Canadiens, de conflit inévitable entre le concept de démocratisation et celui de centre d'excellence.

(v) Les autorités canadiennes apprécient à sa juste valeur l'importance donnée par les examinateurs aux buts de l'éducation, mais elles considèrent qu'ils interprètent mal l'évolution historique des écoles et la situation présente quand ils affirment qu'au Canada, l'éducation avance en quelque sorte au petit bonheur, n'ayant en particulier pas d'objectifs nationaux proprement dits. Il semblerait que les examinateurs n'ont pas profondément compris les réalités du fédéralisme canadien ou ne se sont peut-être même pas rendu compte que la structure constitutionnelle s'appliquant à l'éducation fonctionne de façon raisonnablement acceptable pour les Canadiens depuis plus d'un siècle.

Les autorités provinciales ne réagissent favorablement ni à l'observation voulant qu'il n'existe nulle part ailleurs de parallèle exact à la situation canadienne, ni à la préoccupation manifestée par les examinateurs pour des modèles unitaires, ni à leur insistance relativement à un énoncé des objectifs nationaux. Le Rapport laisse entendre qu'on ne parle jamais officiellement d'une éducation "canadienne" et que celle-ci est donc un amalgame de systèmes disparates et autonomes. Peut-être en est-il ainsi superficiellement; pourtant, une analyse un peu plus profonde révèle que, derrière leur caractère unique et distinct, les systèmes provinciaux partagent un nombre important d'objectifs, de structures, de programmes et de services liés à l'éducation et que les interventions effectuées par les programmes d'aide du gouvernement fédéral s'alignent sur des objectifs qui sont communs aux deux paliers de gouvernement. Et même s'il n'y a, dans cette situation, aucun pouvoir national de réglementation ni de direction, il n'en reste pas moins que le système a fonctionné et continue de fonctionner, avec peut-être plus de difficulté que dans un Etat unitaire, mais aussi avec l'approbation de la plupart des Canadiens.

Ces observations ne signifient pas que nous nions l'importance des objectifs liés à l'éducation ni celle de la planification et de la prise de décision en fonction d'objectifs. Malgré le ton négatif du Rapport sur ces questions, on peut s'attendre à ce que les responsables canadiens des trois paliers de gouvernement reprennent l'examen des problèmes relatifs à l'établissement des objectifs et fassent des efforts plus marqués pour améliorer les stratégies actuelles visant à donner plus d'importance à cet aspect de la prise de décision en matière d'éducation; ils se préoccuperont alors tout autant des intérêts du pays que de ceux des responsables provinciaux et locaux, car, ainsi que le dit le Rapport, les droits d'un citoyen à l'éducation ne dépendent pas de son lieu de résidence.

(c) Réalisations liées au Rapport, mais n'en découlant pas nécessairement

47. Etant donné les activités se déroulant actuellement dans l'éducation et la nature des questions, problèmes, politiques et priorités qui résultent de l'évolution de l'éducation, le Rapport externe, tout en traitant souvent d'événements en cours, qui se fondent au cadre de la Revue ou l'excèdent, en a probablement influencé plus ou moins fortement la nature et la direction. Bien qu'il faille entrer dans le domaine de la spéculation pour essayer de juger la force de ces influences et supposer que ces événements se seraient souvent produits de toute façon, il est possible que le Rapport externe ait eu sur eux une influence positive. Voici donc une description d'événements récents qui entrent dans cette catégorie.

(i) Le Rapport donne l'impression que l'éducation, au Canada, ne fait pas l'objet de débats politiques. Cette impression peut être justifiée si l'on parle en termes de politique des partis, mais un certain nombre de faits prouvent que les débats se sont intensifiés ces dernières années dans les parlements provinciaux, probablement à cause de l'inquiétude grandissante que suscite l'augmentation des coûts relatifs à l'éducation. En ce qui concerne les discussions politiques sur l'éducation, il est intéressant de remarquer que, pendant une séance récente de l'Assemblée législative de l'Alberta, les débats ont porté sur deux questions d'actualité dans cette province: les objectifs de l'éducation et l'effet des examens facultatifs en 12e année (la fin des études secondaires). Ces discussions n'étaient pas le produit de tentatives partisanes pour "marquer des points", mais témoignaient d'un désir d'étudier les aspects positifs et négatifs de ces questions et de former des opinions qui pourraient avoir une influence sur la planification et les politiques futures. Signalons encore, comme exemple des efforts poursuivis actuellement pour promouvoir une participation générale du public aux discussions relatives à l'éducation, les mécanismes adoptés par le Québec pour la discussion en public de son Livre vert de l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que les séries d'études, d'audiences et de discussions publiques du Livre blanc sur le droit scolaire qui se sont déroulées pendant deux ans en Saskatchewan.

(ii) L'importance accordée par le Rapport à l'égalité d'accès à l'éducation était justifiée et a peut-être provoqué une intensification des efforts faits par toutes les provinces dans cette direction. Le Québec, par exemple, a implanté des politiques en voie de préparation au moment où la Revue faisait ses débuts et grâce auxquelles les groupes socio-économiques défavorisés peuvent maintenant accéder beaucoup plus facilement aux études. Une tendance semblable se fait jour dans le programme accéléré de subventions aux petites écoles de l'Alberta et dans l'étude de faisabilité sur les jardins d'enfants effectuée à l'Ile-du-Prince-Edouard. A l'échelon fédéral, le plafond des prêts accordés en vertu du Régime canadien de prêts aux étudiants a été relevé.

(iii) Les solutions relatives à la qualité de l'enseignement n'apportent absolument rien de neuf; on assiste cependant à un renouveau d'intérêt pour les discussions et les politiques visant à évaluer les normes appliquées à l'enseignement, à déceler les problèmes relatifs aux résultats des programmes d'enseignement en relation avec les programmes d'études, les évaluations et les espoirs du public. C'est ainsi que les ministères de l'Education ont eu ces dernières années à traiter avec ce que l'on appelle habituellement le mouvement du "retour aux matières de base" et aussi avec un public qui exige de plus en plus un relèvement des normes de succès et une définition plus claire des objectifs propres aux programmes d'études.

Dans un autre contexte, qui a cependant des liens étroits avec notre sujet, l'Association canadienne d'éducation a entrepris un examen des méthodes d'évaluation au Canada. Le Nouveau-Brunswick et plusieurs autres provinces effectuent des études sur l'évaluation des résultats scolaires. La Colombie-Britannique a élaboré et mis en oeuvre son Programme provincial d'évaluation des résultats scolaires, un programme quinquennal destiné à évaluer chaque année le niveau des connaissances acquises dans certaines disciplines et dans certaines classes. Ces tendances révèlent également un nouvel intérêt qu'on apporte à la supervision de l'enseignement et aux stratégies cherchant à définir et à maintenir le "contrôle de la qualité" dans l'enseignement. Il ne fait pas de doute que le Rapport a fourni, dans une certaine mesure au moins, une nouvelle dimension théorique à ces considérations.

(iv) L'attention accordée à l'éducation spéciale a continué de grandir et est caractérisée par l'élaboration de politiques nouvelles visant à toucher un éventail beaucoup plus vaste d'enfants inadaptés. Les nouveaux programmes d'assistance financière et l'introduction de lois scolaires relatives à l'accès à ces programmes en sont la preuve. L'Ontario, par exemple, donne une importance de plus en plus grande à l'éducation spéciale dans les écoles secondaires et au dépistage rapide des difficultés d'apprentissage chez les enfants entrant à l'école primaire. Notons également que le Conseil des ministres de l'Education a entrepris une Etude des définitions de l'enfance inadaptée pour participer aux efforts des responsables provinciaux qui planifient la stratégie de leurs programmes d'action.

Le Rapport suscita un vif intérêt chez les organismes nationaux et provinciaux s'intéressant à l'éducation des handicapés. Il est intéressant de remarquer que l'Association canadienne pour les enfants ayant des troubles d'apprentissage a convoqué son premier congrès national en 1977. La création, en 1975, de la Commission de l'enseignement spécial des provinces de l'Atlantique offre également un intérêt particulier. Cette Commission, chargée de coordonner le développement des services d'éducation pour les handicapés de cette région, a récemment approuvé la construction, en Nouvelle-Ecosse, d'un nouvel établissement, pour les aveugles, qui desservira les provinces Atlantiques.

(v) L'éducation des autochtones, qui a subi ces dernières années des transformations considérables, continue d'être un domaine hautement prioritaire pour le gouvernement fédéral et les provinces; le gouvernement fédéral est responsable de l'éducation chez les Inuit et les Indiens inscrits. La situation actuelle se caractérise par une reprise des efforts visant à lier de façon plus efficace l'éducation des autochtones aux aspirations de ces derniers, essentiellement par des mesures permettant aux peuples autochtones d'exercer une autorité plus grande et d'assumer des responsabilités plus importantes au niveau du contrôle et de l'administration de leurs écoles.

Les initiatives prises par le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'éducation des Indiens canadiens inscrits poursuivent deux objectifs fondamentaux:

. aider les Indiens à affirmer leur identité culturelle et
. promouvoir des activités éducatives dont les objectifs, la conception et la structure respectent l'identité indienne.

Dans cette perspective, la priorité a été donnée, ces deux dernières années, à la préparation d'amendements à la Loi sur les Indiens, à l'élaboration d'un nouveau mandat pour l'éducation culturelle, à la promotion des langues autochtones, à l'expansion du programme de formation des bandes et à une révision des dispositions relatives à la formation des enseignants autochtones. Au niveau postsecondaire, on est en train d'organiser un nouveau programme d'aide qui permettra aux étudiants Indiens et Inuit ayant les qualifications et les motivations requises de poursuivre leurs études supérieures jusqu'au doctorat, indépendamment de leur situation financière ou de leur lieu de résidence. Ils pourront faire leurs études dans n'importe quel collège, université ou établissement d'enseignement postsecondaire. Mentionnons à ce propos la création récente, en Saskatchewan, d'un collège communautaire indien agréé et d'un collège indien affilié à une université.

Pour ce qui est des amendements qui seraient apportés à la Loi sur les Indiens en ce qui concerne l'éducation, ils font déjà l'objet de discussions approfondies avec les peuples autochtones; on voudrait introduire des dispositions permettant aux parents indiens, par l'intermédiaire des conseils de bandes, d'exercer un contrôle total sur l'éducation de leurs enfants. On désire, de cette façon, donner aux Indiens le pouvoir de contrôler et d'administrer leurs écoles aux niveaux primaire et secondaire, en créant des structures dont les pouvoirs et les responsabilités se comparent aux conseils scolaires canadiens.

Depuis quelques années, les peuples autochtones du Canada s'orientent donc vers une prise en main de plus en plus décisive de leur propre système d'éducation. Par exemple, l'entente de 1975, qui mena à la cession par les autochtones de leurs droits sur les territoires nécessaires à la construction du complexe hydro-électrique de la Baie de James par la province de Québec, prévoit certaines dispositions touchant l'éducation. Dans ce contexte, la province de Québec

est sur le point d'introduire des dispositions législatives visant à l'établissement de commissions scolaires Kativik (Inuit) et Cri (Indiens).

(vi) Les problèmes relatifs à l'enseignement des langues et à la langue d'enseignement sont, surtout depuis dix ans, d'importants sujets d'actualité ayant fait l'objet de décisions fondamentales. Mais, depuis deux ans, l'attention que le public leur accorde en a encore accentué le caractère prioritaire. Conscients de l'existence, au Canada, de deux langues officielles, l'anglais et le français, les examinateurs ont eu tendance à s'intéresser avant tout à la question du bilinguisme, remarquant que, malgré "quelques graves problèmes" qui "n'ont peut-être pas été résolus de façon très satisfaisante... le Canada a trouvé de meilleures solutions que la plupart des autres pays". A tous les paliers de gouvernement, on continue à chercher de meilleures solutions, solutions qui reflètent la situation réelle et les espoirs des Canadiens, où qu'ils vivent et considérés en tant que citoyens d'une nation.

L'énumération suivante indique les directions dans lesquelles on cherche à trouver des solutions:

- réexamen par les ministères provinciaux de l'Education, de leurs politiques courantes en ce qui concerne:

  . l'anglais et le français comme langues d'enseignement et comme langues secondes;

  . les langues autres que l'anglais ou le français comme langues d'enseignement;

  . l'enseignement d'autres langues minoritaires comme langues secondes.

- à leur Conférence annuelle d'août 1977, les premiers ministres des provinces ont chargé le Conseil des ministres de l'Education d'"étudier la situation de l'enseignement dans la langue de la minorité dans chacune des provinces". Le Conseil, qui effectue actuellement cette étude, en présentera les conclusions au début de 1978.

- la renégociation des ententes fédérales-provinciales en vigueur sur le bilinguisme dans l'enseignement fait actuellement l'objet de discussions au niveau du Conseil des ministres de l'Education et du Secrétariat d'Etat. Dans ce contexte, on procède également à la révision des objectifs des programmes et de leurs mécanismes d'implantation.

(vii) L'interprétation du débat sur la centralisation et la décentralisation donnée par le Rapport, si elle ne correspond pas à l'expérience et à l'attitude canadiennes, n'en a pas moins soulevé un intérêt considérable, suscitant et influant sur les discussions récentes des provinces concernant les effets de la décentralisation, dans le contexte canadien, concernant les normes appliquées à l'enseignement et la qualité de l'enseignement.

(viii) L'instauration d'agences interprovinciales régionales au niveau des ministères de l'Éducation, qui était déjà en cours pendant l'Examen, se poursuit, comme le montre la création récente du Sous-comité à l'éducation du Conseil des premiers ministres des provinces maritimes, la Commission de l'enseignement spécial des provinces de l'Atlantique et la Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes. Ces organismes, comme les autres organismes régionaux créés antérieurement, permettent de donner une assise plus spacieuse à l'élaboration des objectifs de l'éducation, à la coordination et à la rationalisation des programmes et des services en permettant le recours à la collaboration interprovinciale.

(ix) La diffusion des travaux de recherche, qui est un problème constant dans un pays comme le Canada, où un nombre considérable d'établissements et d'organismes travaillent indépendamment les uns des autres, a été favorisée par une nouvelle initiative de l'Association canadienne d'éducation, qui organise désormais une rencontre annuelle des directeurs de la recherche en éducation. Ces réunions doivent servir de complément aux publications régulières de l'Association traitant de la recherche en éducation et offrir une tribune où peuvent être discutées toutes les activités effectuées dans ce secteur au Canada.

(x) Les diverses activités du Conseil des ministres de l'Education au cours des deux dernières années montrent que son rôle dans le secteur de l'éducation continue à prendre de l'ampleur et à évoluer. Même si ce que fait le Conseil n'a pas nécessairement un lien direct avec le Rapport et ne subit pas son influence, ses activités n'en reflètent pas moins, à divers degrés, l'esprit de ce document, particulièrement dans la mesure où cela permet de faire reconnaître son rôle de centre de consultation et d'examen des questions et des politiques éducatives qui sont communes aux provinces et, indirectement, qui touchent aux intérêts de l'éducation canadienne prise comme un tout.

Parmi ces activités, mentionnons notamment:

- les consultations au sujet de la participation des responsables du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest aux activités du Conseil. Ces territoires relèvent de la compétence fédérale et ne peuvent donc pas officiellement être membres du Conseil, mais il a été possible de s'entendre pour faire participer des représentants des territoires à certains comités, groupes d'étude et groupes de travail du Conseil.

- les négociations avec le ministre d'Etat aux Sciences et à la Technologie qui ont conduit à une entente sur la création du Comité canadien sur le financement de la recherche dans les universités, comité composé de représentants du gouvernement fédéral et des provinces, de représentants des trois conseils fédéraux de recherche qui accordent des subventions, et de cadres supérieurs des universités et des conseils ou commissions universitaires nommés par les provinces. Le comité a pour mandat d'échanger des renseignements et de faire des recommandations sur les politiques, programmes et méthodes à utiliser pour financer la recherche dans les universités.

- les efforts entrepris pour améliorer la consultation interprovinciale et fédérale-provinciale sur la question des relations entre l'éducation et la main-d'oeuvre, ainsi qu'une réunion des membres du Conseil et des ministres provinciaux responsables de la main-d'oeuvre et du ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration.

- la préparation d'une proposition relative au financement de l'enseignement bilingue décrivant la position du Conseil au sujet des objectifs, des options relatives à la composition fondamentale du programme et à un élément complémentaire aux programmes, au sujet aussi de l'évaluation et du financement. L'objet de cette étude était de fournir une base à des discussions exhaustives en ce qui concerne la collaboration fédérale-provinciale dans le domaine de l'enseignement des langues.

(xi) Il semblerait, d'après certains indices, que, parmi les stratégies utilisées pour atteindre les objectifs mentionnés dans les paragraphes précédents touchant les divers secteurs de l'éducation, une importance de plus en plus grande est accordée à la planification de l'éducation. La nouvelle Loi sur l'éducation, adoptée par la Saskatchewan, qui mentionne spécifiquement les fonctions de planification comme un élément inhérent à l'administration de l'éducation et expose des lignes directrices à leur sujet, est un autre exemple de cette tendance.

(xii) Arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le mode de fédéralisme particulier au Canada a amené la mise en place des mécanismes inédits de la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces dans un très grand nombre de secteurs. L'un des aspects de cette coopération est le partage entre les gouvernements des recettes provenant des impôts prélevés sur les contribuables canadiens. Les diverses ententes qui précisent les modalités de ce partage ont été récemment renégociées, par les deux paliers de gouvernement, pour préparer l'adoption par le gouvernement du Canada de la "Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis".

Cette Loi englobe une partie importante des relations fiscales globales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Deux programmes en particulier influent sur le financement des activités d'éducation dans les provinces, soit celui de la péréquation et celui du financement des programmes établis.

La péréquation est un programme de paiements annuels du gouvernement fédéral aux provinces dont la capacité de prélever des recettes de leurs propres sources est inférieure à la moyenne nationale par habitant. Ces paiements contribuent à atténuer les disparités régionales des revenus et ont pour but de permettre aux gouvernements provinciaux à faibles revenus de fournir au public les services conformes à des normes raisonnables sans devoir recourir à des taux d'imposition excessifs. Ils ne sont assujettis

à aucune condition et les provinces bénéficiaires peuvent en disposer selon leur propre ordre de priorité. Les montants ainsi payés sont déterminés selon des modalités de calcul fondées sur un système fiscal représentatif regroupant quelque vingt-neuf catégories de recettes ou "sources de revenus". En 1976-1977, sept provinces purent ainsi se partager un montant total de 2.2 milliards.

Une autre partie de cette Loi traite du financement des programmes établis. L'enseignement postsecondaire est l'un des programmes regroupés sous ce titre. Les conditions de participation du gouvernement fédéral aux programmes liés à l'enseignement postsecondaire ont été profondément modifiées. Auparavant, les provinces recevaient, à ce titre, du gouvernement fédéral un montant égal à 50% des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire situés dans leur territoire; cette formule était cependant tempérée par l'application d'une clause prévoyant une contribution minimale ou maximale selon le cas. Le nouvel accord, tout en visant toujours à fournir une assistance financière à l'éducation postsecondaire, donne aux provinces plus de liberté quant à l'utilisation qu'elles font de ces transferts fiscaux et prévoit également un partage plus équitable, entre les provinces, des sommes ainsi mises à leur disposition.

Aux termes de la nouvelle Loi, une contribution per capita du gouvernement fédéral au financement de l'enseignement postsecondaire sera répartie également entre les provinces. Cette contribution sera calculée d'après la contribution fédérale totale pour la période 1975-1976 (c'est-à-dire 50% des dépenses autorisées de toutes les provinces), augmentée chaque année sur la base d'un coefficient de croissance reflétant celle du produit national brut pour l'année considérée. La méthode de distribution aux provinces des montants représentant la participation du gouvernement fédéral demeurera la même que par le passé; une partie prendra la forme d'un transfert d'impôt, soit une réduction des impôts fédéraux, afin de permettre une augmentation équivalente des impôts provinciaux, tandis que l'autre sera réglée en espèces à chacune des provinces.

(xiii) Coopération intergouvernementale. Au niveau fédéral, la "Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis" a marqué une nouvelle étape dans le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada. Selon la Loi, le Secrétaire d'Etat est le ministre fédéral qui a la responsabilité de la consultation "avec les gouvernements des provinces, portant sur les rapports entre les programmes et les activités du gouvernement du Canada et ceux des gouvernements des provinces en matière d'enseignement postsecondaire". Le gouvernement fédéral et les provinces ont convenu que le Conseil des ministres de l'Education (Canada) constituerait la tribune principale de ces consultations.

Deux questions de première importance ont déjà fait l'objet de discussions. La première était celle du programme d'aide au financement de l'éducation donnée à travers le pays dans la langue de la minorité anglophone ou francophone selon le cas. En second lieu, le programme d'aide financière accordée aux étudiants fréquentant les établissements postsecondaires fut aussi l'objet de discussion dans le cadre des préoccupations partagées par les deux paliers de gouvernement sur l'accessibilité à l'éducation postsecondaire.

(xiv) Parmi les autres activités diverses, celles que nous mentionnons ci-dessous sont des exemples de politiques adoptées dans le but de donner à l'éducation, considérée comme un moyen d'amélioration de la qualité de la vie, une dimension plus large:

- nouvelle importance accordée aux programmes fédéraux de promotion de la santé physique;
- approfondissement du concept d'école communautaire. Les études menées en Alberta sur les écoles communautaires sont un bon exemple d'examen détaillé de ce concept; elles comprennent une étude des programmes gouvernementaux existants qui visent à promouvoir les principes de l'enseignement et des écoles communautaires, une analyse des accords entre les écoles et les administrations municipales, une enquête sur le fonctionnement des écoles communautaires de la province et une étude des réalisations des autres écoles communautaires du Canada. L'Ontario donne une importance plus grande aux relations entre l'école et la communauté par l'octroi de subventions spéciales destinées à promouvoir les projets de développement des relations entre l'école et la communauté; dans ce contexte, cette province a publié un manuel intitulé "Porte ouverte".
- dans le cadre des efforts effectués pour déterminer leurs orientations futures, plusieurs provinces ont entrepris de nouvelles études ou de nouvelles enquêtes. Ainsi, l'Ile-du-Prince-Edouard a organisé une conférence sur "l'évaluation des systèmes scolaires"; le Nouveau-Brunswick a créé un nouveau Comité consultatif du ministre sur les examens et l'évaluation; la Nouvelle-Ecosse a tenu une conférence sur l'éducation face au marché du travail pour essayer de combler le fossé existant entre l'école et le monde professionnel; le "Council for Continuity" du Manitoba a été chargé d'augmenter les échanges entre le secteur secondaire et le secteur postsecondaire et, enfin, en Colombie-Britannique, un comité spécial du "Joint Board of Teacher Education" étudie les programmes actuels de formation des enseignants de la province et organise des audiences publiques. Le ministère de l'Education de l'Ontario a récemment créé une Direction de la Recherche et de l'évaluation pour assurer une évaluation continue des écoles, des résultats des élèves et d'autres aspects des stratégies de développement.

48. Comme nous le remarquions plus haut, on ne peut guère avancer des conjectures quant à l'impact de l'examen de l'OCDE sur les événements de ces quatre dernières années. Il est évident que de nombreuses activités qui ont été menées à tous les paliers de gouvernement se seraient de toute façon déroulées dans l'évolution normale des politiques éducatives. Il ne fait aucun doute, par ailleurs, que d'autres activités ont subi l'influence des rapports qui ont accompagné l'Examen ou en ont été le résultat. Cependant, si l'on fait abstraction de ces considérations, on convient en général que le principal impact de l'Examen est et sera attribué:

(i) aux mécanismes et activités mis en oeuvre pendant la phase interne et la phase externe du projet et suscités par la préparation des rapports de ces phases. Ces activités ont donné naissance, à l'échelon provincial et fédéral, à un grand nombre d'études spéciales et de travaux de recherche,et à une collaboration et à des échanges intergouvernementaux très étroitement coordonnés. En soi, cette expérience peut certainement être considérée comme un modèle qui influera sur l'évolution de la coopération intergouvernementale.

(ii) au fait qu'un volume important de renseignements a pu être recueilli, grâce auxquels il est possible de se rendre compte de la situation générale de l'éducation dans tout le pays. Ce tronc commun de renseignements, accessible à toutes les instances gouvernementales compétentes, peut servir à donner une perspective positive aux connaissances et à la compréhension des réalisations et des politiques adoptées par tous les paliers de gouvernement et, globalement, à permettre une perception nouvelle des fondations sur lesquelles l'avenir pourra être bâti.

(iii) à l'expérience,ainsi acquise,de participation à une entreprise commune dont la dimension nationale permit, pour la première fois, aux responsables canadiens de considérer de façon globale les systèmes d'éducation et les politiques qui les ont fait naître.

(iv) à l'Examen et au Rapport externes. Ce qui confère une valeur unique à ces activités, c'est le fait qu'elles apportent une "opinion différente", qu'elles permettent de voir l'éducation canadienne par les yeux d'observateurs compétents et désintéressés. Ce qui est important, ce n'est pas tant la réaction suscitée par leurs observations ou par l'analyse et les recommandations qui en ont découlé que le fait que leurs remarques nourrissent des discussions et des débats qui pourront avoir un impact positif sur l'évolution des politiques futures. Il faut s'attendre à ce que ces résultats n'apparaissent qu'à longue échéance, c'est-à-dire dans des événements qui appartiennent encore à l'avenir.

IV. OBSERVATIONS GENERALES SUR LA METHODE UTILISEE DANS LES EXAMENS DE L'OCDE

49. Les observations qui suivent portent sur les problèmes soulevés par l'application de la méthode de l'OCDE à la Revue canadienne. Nous espérons que ces indications et ces interprétations répondent aux besoins de l'évaluation générale des revues nationales entreprise par l'OCDE.

50. Dès les premières phases de sa planification et de sa mise au point, la Revue canadienne a été définie comme une "revue nationale", c'est-à-dire un service offert par l'OCDE aux états Membres de cette organisation. Dans la mesure où c'est l'OCDE elle-même qui a défini cette notion par des contacts réguliers avec les autorités canadiennes, il apparaît que cette définition, à l'échelon régional et national, a servi à exprimer les opinions canadiennes, qui prirent une forme suffisamment précise pour influer sur le style et le contenu des activités "nationales".

51. Les observations et recommandations qui suivent traitent de la méthode fondamentale de planification d'une revue dans le contexte canadien.

Méthode fondamentale de planification de la Revue

1. Les paramètres de base (les trois étapes principales d'une revue nationale) s'adaptent totalement à la situation canadienne, à condition que l'on tienne convenablement compte des facteurs main-d'oeuvre et temps dans l'Examen externe. On convient généralement que les examinateurs ont jugé très lourde leur mission au Canada, d'autant plus, sans doute, que des rencontres ont eu lieu d'un bout à l'autre du pays.

2. Si les autorités canadiennes ont apprécié les conseils offerts au début par l'OCDE à propos de la planification globale du projet et la liberté qui leur était laissée de planifier, organiser et exécuter les aspects internes de la Revue, l'existence de directives plus précises de l'OCDE aurait peut-être permis d'éviter certaines réactions négatives des examinateurs à l'encontre de certains aspects de leurs consultations à l'intérieur du pays.

   Si, pour des raisons qui lui sont propres ou pour faciliter le travail et répondre aux attentes des examinateurs, l'OCDE désire que la planification interne soit structurée de manière plus uniforme, il serait utile que l'OCDE établisse quelques directives en ce qui concerne:

   - les objectifs d'une revue nationale;
   - les éléments constituant un rapport interne;
   - les objectifs de l'examen externe.

3. S'il a été possible de tenir l'OCDE constamment au courant du déroulement de toutes les étapes de la Revue interne, il fut beaucoup plus difficile d'établir des communications avec les examinateurs. Compte tenu de difficultés compréhensibles et, sans doute, inévitables lors de la mise sur pied de l'équipe d'examinateurs, l'expérience canadienne semblerait indiquer que:

   - les examinateurs devraient être nommés au moins 6 mois avant leur visite dans un pays.

   - une fois nommés, les examinateurs devraient être tenus au courant, de façon aussi complète que l'OCDE, du déroulement des activités internes. C'est l'OCDE, semble-t-il, qui devrait assumer cette responsabilité.

   - il faudrait que les examinateurs discutent entre eux, sans doute par lettres, de l'attitude de l'équipe à l'égard de l'Examen, afin d'accorder leurs opinions et leurs manières d'aborder les réunions consultatives. Cette précaution est particulièrement importante dans une situation (comme celle du Canada) où, le Rapport interne ayant été distribué à l'avance aux groupes participants à la discussion, des espoirs sont nés à ce niveau. Malgré les difficultés d'ordre pratique de telles communications, il vaudrait la peine, semble-t-il, d'amenuiser les doutes et les incertitudes du pays quant aux objectifs et aux valeurs de l'Examen.

   - si les consultations préalables avec les examinateurs doivent se limiter à un membre de l'équipe, comme dans le projet canadien, la présence d'un représentant de l'OCDE, dont l'expérience des revues pourrait être aussi utile à l'examinateur qu'au Comité de coordination, rendrait ces communications plus profitables.

4. Il faut reconnaître à sa juste valeur la position adoptée par les examinateurs selon laquelle les groupes de discussion auraient dû être composés d'un plus large échantillon de groupes d'intérêt et inclure plusieurs secteurs de la communauté qui ne participent pas directement au système d'éducation.

5. Les examinateurs auraient pu préparer à l'avance certaines des questions qu'ils désiraient poser aux groupes de discussions, pour indiquer l'orientation qu'ils désiraient donner aux rencontres directes.

6. Les dispositions matérielles et administratives ont semblé satisfaisantes, car elles étaient conformes à la perception que l'on avait du rôle des examinateurs. Il semblerait cependant que les examinateurs ont trouvé que leur emploi du temps était réglé au point d'exercer une influence contraignante sur l'utilisation de leur temps et de leur énergie. Il semble donc préférable de préparer un calendrier permettant une certaine souplesse dans le déroulement de la visite.

7. La présence d'"observateurs" aux réunions de consultation semble avoir permis, aussi bien que celle des participants, de donner à ces réunions une certaine souplesse d'orientation et, également, de compenser parfois l'absence de participants invités.

52. Il semblerait donc, en résumé, que l'expérience acquise au cours de la Revue canadienne ait mis en relief, dans le contexte canadien, les points suivants, qu'il faudrait étudier dans l'éventualité où une revue sensiblement identique serait organisée par la suite:

(a) Rôle de l'OCDE

(i) fournir des directives plus précises au pays et à l'équipe d'examinateurs en ce qui concerne:

- la définition des objectifs de la revue;
- la spécification des avantages et des inconvénients d'une revue globale;
- la planification des études et du rapport internes;
- les objectifs de l'examen externe;

(ii) nommer plus tôt les examinateurs;

(iii) prévoir des contacts réguliers avec l'équipe d'examinateurs en ce qui concerne le déroulement des activités internes organisées dans le pays étudié par la revue.

(b) Rôle des examinateurs externes

(i) accorder une attention plus grande aux renseignements fournis par l'OCDE en ce qui concerne les étapes de mise en oeuvre du projet dans le pays concerné;

(ii) prendre connaissance des documents généraux sur le système d'enseignement à l'étude, lesquels sont fournis par l'OCDE ou peuvent être offerts par le pays - comme ceux qui ont été réunis et distribués à la fin du printemps 1975, mais qui auraient dû être envoyés aux examinateurs beaucoup plus tôt si on avait prévu ce besoin à temps;

(iii) établir dès le début un contact permanent à l'intérieur de l'équipe d'examen en vue de rallier, le plus possible, l'unanimité des opinions concernant:

- les attentes de l'équipe pour les réunions de consultation;
- les méthodes employées par l'équipe pour conduire les réunions de consultation;
- l'interprétation faite par l'équipe et touchant les objectifs de l'examen dans le contexte du projet;

(iv) étudier de façon complète le rapport interne afin que

- les autorités du pays concerné et les groupes de discussion aient profondément conscience de connaître le contenu du rapport;
- l'action de l'examen se concentre sur les politiques, les problèmes, les questions et les réalisations dans le pays, ainsi que sur les considérations d'ordre théorique que les examinateurs peuvent offrir à la communauté éducative en question;
- les examinateurs puissent utiliser leur compétence particulière et leur expérience propre au niveau de la mise en oeuvre et de l'élaboration des politiques pour sensibiliser les participants à l'examen et susciter chez eux des réactions fécondes.

(c) Rôle du pays

(i) examiner soigneusement et définir les attentes et les objectifs qu'il s'est fixés en se soumettant à une revue sous l'égide de l'OCDE, en s'attachant plus particulièrement à choisir un aspect spécifique de l'éducation au lieu de la décrire globalement

(ii) étudier attentivement les directives de l'OCDE, mais avoir la volonté arrêtée d'en arriver à des définitions précises au niveau de la mise en oeuvre et de fixer des dates limites pour le rapport interne et l'examen externe en tenant compte, dans toute la mesure du possible, des intérêts et des exigences du pays examiné;

(iii) insister afin d'avoir le personnel nécessaire pour garantir un examen externe révélateur, compte tenu des caractéristiques politiques, démographiques et historiques qui influent sur le développement de l'éducation;

(iv) planifier l'examen externe afin d'assurer une vaste consultation et une utilisation optimale du temps et de l'énergie des examinateurs, afin aussi de leur apporter la plus grande aide possible et d'étayer leur compétence et leur influence auprès des groupes et des personnes qui participent aux réunions de consultation.

Résumé

53. En fin de compte, la Revue canadienne (et de toute revue ultérieure, le cas échéant) aura un effet bénéfique dans la mesure où l'ensemble de l'étude stimulera et orientera positivement les activités futures. Pour les autorités canadiennes, l'intérêt immédiat de la Revue c'est qu'elle a été l'occasion pour tout le pays de catalyser l'examen et l'analyse de l'éducation. Pour le Canada, c'est sous les divers aspects de l'étude interne, de l'auto-analyse et de l'interprétation des orientations actuelles de la planification et des politiques de l'éducation (qui constituent les éléments de base du Rapport interne) que se trouve pour l'avenir le potentiel d'activités positives. De la même manière, le Rapport externe devrait avoir une influence positive et spécifique sur les activités futures, d'une part à cause des contacts directs entre les examinateurs et ceux qui les ont rencontrés en consultation et, d'autre part, à cause de la forme et du contenu du Rapport des examinateurs. Aucune partie du projet n'est, par elle-même, destinée à donner un schéma du futur, mais si, dans sa totalité, le projet jette une lumière nouvelle, fournit des perspectives neuves ou fraîches sur les questions et les problèmes actuels de planification de l'avenir et provoque une réaction positive à tous les niveaux ou sous tous les aspects de l'entreprise, il aura rempli son rôle.